ANÁLISIS
del sistema educativo NACIONAL

DIAGNÓSTICO PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EDUCACIÓN, COMO PARTE DEL PROYECTO:

DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA DEL PARAGUAY 2030

Transformación EDUCATIVA

ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Diagnóstico para contribuir al debate sobre Educación, como parte del Proyecto "Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030"

Resumen Ejecutivo

Julio 2021

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Ministerio de HACIENDA
Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GOBIERNO NACIONAL
Feei Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Proyecto
"Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030"

Mario Abdo Benítez
Presidente de la República del Paraguay

COMITÉ ESTRATÉGICO

Juan Manuel Brunetti
Ministro de Educación y Ciencias

Oscar Llamosas
Ministro de Hacienda

Viviana Casco
Ministra de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Carmen Marín
Ministra de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República

Ana Campuzano
Margarita Miró
Osvaldo Figueredo
Representantes de la Sociedad Civil

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS

Alcira Sosa Penayo
Viceministra de Educación Básica

Celeste Mancuello
Viceministra de Educación Superior y Ciencias

Fernando Griffith
Viceministro de Culto

PROYECTO
"Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030"

Rocío Robledo
Coordinadora General de la Unidad Ejecutora del Proyecto.

FICHA TÉCNICA

EQUIPO TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL (ETI)

Nancy Oilda Benítez
Hilda González
Representantes técnicos del MEC

María Gloria Mareco
Adriana Samaniego
Juan José Galeano
Representantes técnicos del Ministerio de Hacienda

Alejandra Arce
Ana María Ferreira
Representantes técnicos de la STP

Jorge Duarte
Pía Sosa
Representantes técnicos de la UGPR

ESPECIALISTAS NACIONALES (EN)

María Esther Cabral
Especialista en TIC

Rafael Filizzola
Especialista en Marco Legal

María Liz Palacios
Especialista en Gestión Educativa

Bernardita Stark
Especialista en Evaluación e Investigación

Marien Peggy Martínez
Especialista en Curriculum

Elvira Duarte
Especialista en Financiamiento Educativo

Gabriela Walder
Especialista en Desarrollo Profesional del Educador

UNIDAD EJECUTORA DE PROYECTOS Y PROGRAMAS (UEPP)

Dalila Zarza
Coordinadora General de la UEPP

Mirna Vera
Coordinadora de Proyectos Educativos de la UEPP

UNIVERSIDADES COOPERANTES

Columbia University
Jeffrey Sachs
Jefe de Equipo

Pontificia Universidad Católica de Chile.
Ernesto Treviño
Jefe de Equipo

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de esta obra. Toda la información suministrada en el presente documento podrá ser utilizada mencionando la fuente.

Asunción, Paraguay
Octubre, 2021.

Transformación EDUCATIVA

CONTENIDO

1 PRÓLOGO 10

2 INTRODUCCIÓN 11

3 SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL .. 13

3.1 Estructura Organizacional del Sistema Educativo Nacional 14

3.2 Estructura del Sistema Educativo Nacional 15

3.3 Educación en Cifras..... 16

4 HALLAZGOS POR EJE TEMÁTICO.....19

4.1 Desarrollo Profesional del Educador 20

A. Docentes en ejercicio **21**

B. Condiciones laborales y carrera docente..... **21**

C. Formación Inicial docente **22**

D. Formación en servicio..... **23**

E. Conclusiones..... **23**

4.2 Gestión Educativa 26

A. Gestión sistémica (nivel central)..... **27**

B. Gestión territorial (nivel departamental) **28**

C. Gestión de las instituciones educativas (nivel institucional) **29**

4.3 Desarrollo Curricular y Competencias para el Siglo XXI 31

A. Conclusiones (Diversidad y complejidad curricular)..... **33**

B. Contexto lingüístico, equidad y acceso **33**

C. Recursos para dar respuestas a las necesidades curriculares..... **33**

D. Sostenibilidad técnica de las innovaciones..... **34**

E. Seguimiento y evaluación ... **34**

F. Flexibilización curricular e inclusión..... **34**

G. Formación de educadores en servicio pertinentes **35**

H. Bilingüismo y multilingüismo **35**

I. Educación Técnico Profesional **35**

J. Acceso a información actualizada **36**

K. Planes de estudio diversos **36**

4.4 Tecnologías de la Información y la Comunicación 36

A. La evolución de la visión de las TIC en Paraguay..... **37**

B. Recursos tecnológicos **37**

C. Implicaciones curriculares..... **38**

D. Desarrollo profesional y capacitación **40**

E. Aplicación de Políticas y Planes..... **43**

4.5 Evaluación e Investigación..... 45

A. Estructuras de evaluación e investigación y estado actual **45**
B. Evaluación del estudiante .. **47**
C. Evaluación docente **47**
D. Evaluación institucional **48**
E. Investigación, información y participación **49**
F. Consideraciones **51**
F.1 Evaluación del estudiante **51**
F.2 Evaluación del maestro **52**
F.3 Evaluación institucional **52**
F.4 Investigación, información y participación **53**
4.6 Financiamiento Educativo 53
A. Estructura del financiamiento a la educación pública **54**
B. Distribución del financiamiento **55**
C. Mecanismos de asignación del gasto **56**
D. Efectividad del gasto **58**
E. Transparencia y rendición de cuentas **59**
F. Conclusiones **60**
3.7 Marco Legal 60
A. Situación actual del Marco Legal del sistema educativo **61**

5 ANÁLISIS SISTÉMICO 65
5.1 Tensiones en el sistema Educativo Nacional e intersecciones entre los ejes Temáticos 68
A. Desarrollo Profesional del Educador **68**
B. Gestión educativa **69**
C. Desarrollo curricular y competencias para el siglo XXI **70**
D. Tecnologías de la Información y la Comunicación **72**
E. Evaluación e investigación **74**
F. Financiamiento educativo **75**
G. Marco Legal **76**
5.2 Visión Integrada de los Ejes Temáticos 78

6 CONCLUSIONES 85
6.1. Patrones y hallazgos significativos 86
6.2. Tensiones y dilemas 88
6.3. Consideraciones finales 93

7 REFERENCIAS 95

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE: Asociaciones de Cooperación Escolar

BECAL: Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior "Don Carlos Antonio López"

CA: Ciencias del Aprendizaje

CDE: Consejos Departamentales de Educación

DDE: Direcciones Departamentales de Educación

DGIE: Dirección General de Investigación Educativa

EEB: Educación Escolar Básica

EGIE: Equipo de Gestión de Instituciones Educativas

EI: Educación Inicial

EM: Educación Media

EMA: Educación Media Abierta

EMIS: Sistemas de Información para la Gestión de la Educación

ETI: Equipo Técnico Interinstitucional

FEEI: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo

GITAE: Grupo de Investigación en Tecnologías Aplicadas a la Educación

IFD: Instituto de Formación Docente

INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

INEEP: Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Paraguay

MEC: Ministerio de Educación y Ciencias

MH: Ministerio de Hacienda

MITIC: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG: Organizaciones no gubernamentales

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PNE: Plan Nacional de Educación 2024

PNTE: Plan Nacional de Transformación Educativa

PROCEMA: Programa de Capacitación de los Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes de niños[1], jóvenes y adultos del Paraguay

RUE: Registro Único del Estudiante

SENADIS: Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa

SIGMEC: Sistema Integrado para la Gestión del MEC

SNEPE: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo

SNPP: Servicio Nacional de Promoción Profesional

STEAM: Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Artes y Diseño y Matemáticas

STP: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

TED: Transición a la Educación Digital

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UGPR: Unidad de Gestión de la Presidencia de la República

UNA: Universidad Nacional de Asunción

UEP: Unidad Ejecutora del Proyecto

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

---

1. Siempre que es posible, el presente informe intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, en algunos casos se usará el masculino genérico que, según la Real Academia de la Lengua Española, se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

1. PRÓLOGO

La República del Paraguay se ha propuesto llevar a cabo un importante desafío que requiere del compromiso y participación de todo el país: transformar su educación. Para ello, se ha puesto en marcha el proyecto de Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030, liderado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), conjuntamente con el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UGPR).

Para velar el avance del proyecto y el resguardo de los recursos asignados para su ejecución se ha conformado un Comité Estratégico integrado por las máximas autoridades de las instituciones públicas mencionadas en el párrafo precedente y por representantes de la sociedad civil. El proyecto está financiado con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

El desarrollo técnico se encuentra coordinado por la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP). La misma cuenta con el apoyo de directores y técnicos del MEC, un Equipo Técnico Interinstitucional (ETI) y expertos nacionales e internacionales. Se cuenta además con la asistencia técnica de la Universidad Columbia de los Estados Unidos y la Pontificia Universidad Católica de Chile en colaboración con especialistas nacionales y expertos del MEC. Se dispone también, de la colaboración de especialistas de UNICEF, de una empresa nacional del área de comunicaciones y de un equipo de participación ciudadana.

El proceso de construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 (PNTE 2030) y la Hoja de Ruta 2020 – 2030 requieren de la voluntad política, la institucionalidad y un diálogo participativo. Por ello clave promover espacios que aseguren el involucramiento de distintos actores interesados en la educación del Paraguay.

2. INTRODUCCIÓN

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa parte del diagnóstico del sistema educativo. Los ejes abordados para el análisis han sido: Gestión Educativa, Marco Legal, Financiamiento Educativo, Desarrollo curricular y competencias para el siglo XXI, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Desarrollo Profesional del Educador, Evaluación e Investigación, a los cuales se les integran transversalmente la Interculturalidad, la Inclusión, el Enfoque de Derechos además de las características específicas de las etapas del desarrollo humano y los diferentes niveles educativos.

Se ha realizado un riguroso análisis del sector educativo basado en investigaciones cualitativas y cuantitativas existentes. De esta forma, se buscó describir detalladamente cómo funciona el sistema educativo nacional (SEN) e identificar las oportunidades de mejora que existen y consiguientemente, precisar los puntos críticos que deben ser abordados o no, en el PNTE 2030 y en la Hoja de Ruta 2020-2030.

Los diagnósticos específicos de cada eje, se construyeron a partir de tres fuentes principales de información, a saber: i) una revisión de la documentación oficial del sistema educativo (por ejemplo, leyes, resoluciones, planes, directrices; ii) investigaciones del sistema educativo (nacionales e internacionales), y iii) reuniones y entrevistas para recabar información con actores claves del MEC a nivel central y departamental, a través de mesas técnicas, mesas temáticas y conversatorios conformadas por funcionarios del sector educativo, expertos locales en cada eje y referentes de la sociedad civil. Así, para la realización del documento se tomó como base el diagnóstico realizado por el Banco Mundial, en el año 2018, denominado "Informes técnicos para contribuir al debate sobre Educación en Paraguay", pero se profundiza mucho más en cada materia, logrando un vasto y robusto cuerpo de evidencias que se ajustan a la realidad paraguaya. Se destaca, por otra parte, que se buscó lograr un equilibrio entre la información obtenida de primera

mano y aquella obtenida en reportes formales, para lograr dar especial atención a los valores idiosincráticos y culturales del país.

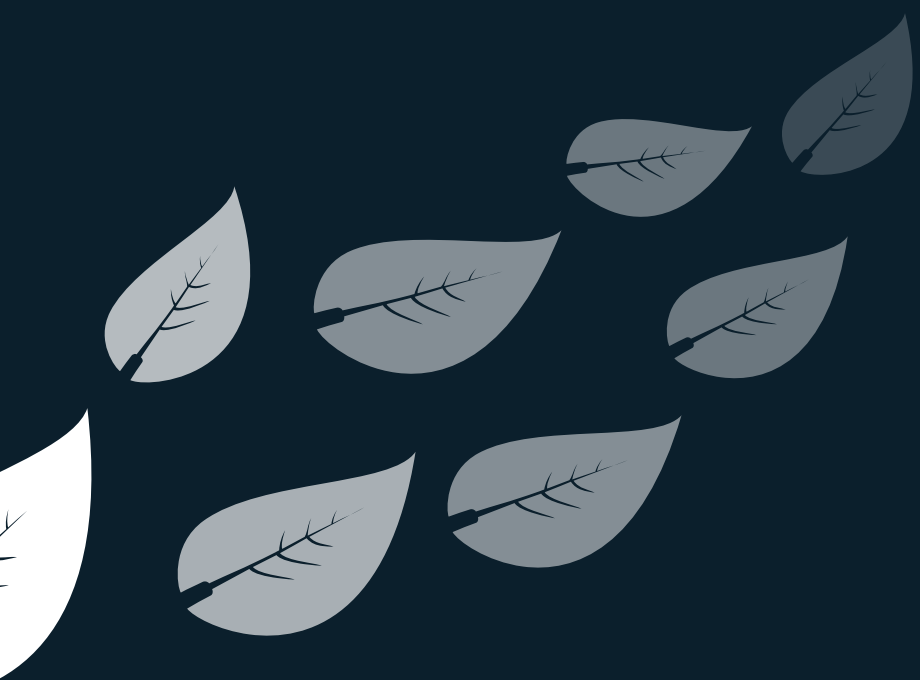
El diagnóstico de los siete ejes sería incompleto si se investigara en el vacío; el proceso de investigación requiere comprender cómo los ejes interactúan entre sí en la realidad y en la práctica. Los temas transversales que se extienden a lo largo de los ejes ofrecen información sobre cómo se debe allanar el camino a seguir para una comprensión efectiva y completa de cómo funciona todo el sistema educativo. Para el efecto, el diagnóstico de cada eje va acompañado de un análisis sistémico que da cuenta de cinco puntos críticos transversales que impactan en el alcance de los resultados deseados del aprendizaje de los estudiantes para una educación del siglo XXI. La combinación de la investigación sobre temas específicos de cada eje y el análisis sistémico servirá de base para el diseño del Plan Nacional de Transformación Educativa y la Hoja de Ruta 2020 – 2030.

Este resumen ejecutivo se organiza en cuatro secciones: una introducción; los hallazgos sobre el sistema educativo nacional considerando los ejes temáticos; los puntos relacionados al análisis sistémico con cinco puntos críticos transversales al sistema; y una breve conclusión.

Transformación EDUCATIVA

3

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL



Transformación EDUCATIVA

3.

Sistema Educativo Nacional

3.1 Estructura Organizacional del Sistema Educativo Nacional

Le educación en Paraguay se caracteriza fundamentalmente por ser de carácter obligatorio, inclusivo, de libre aprendizaje y enseñanza y adecuada a la lengua materna, siendo el Estado el responsable y garante de todo su funcionamiento (Constitución Nacional, 1992; Ley N° 1264/1998 "General de Educación"). Para comprender su estructura organizacional se debe considerar que la educación se gestiona en tres niveles distintos: central, departamental y local.

El órgano rector del sistema educativo nacional es el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Su función primordial es establecer, ejecutar y evaluar la política educativa, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, dando los lineamientos por los cuales se conduce la educación en todos sus niveles.

En el nivel intermedio o departamental, las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) son los órganos responsables de conducir la implementación de las políticas educativas a nivel departamental para "el cumplimiento de fines y principios del sistema educativo nacional" (Art. 93 de la Ley Nº 5749/2017).

Por otro lado, a nivel local, las instituciones educativas de carácter oficial, privado subvencionado o privado son las responsables de "implementar las políticas educativas en el aula para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional" (Art. 100 de la Ley 5749/2017), se encargan de la conducción de las actividades técnico-pedagógicas y administrativas.

3.2 Estructura del Sistema Educativo Nacional

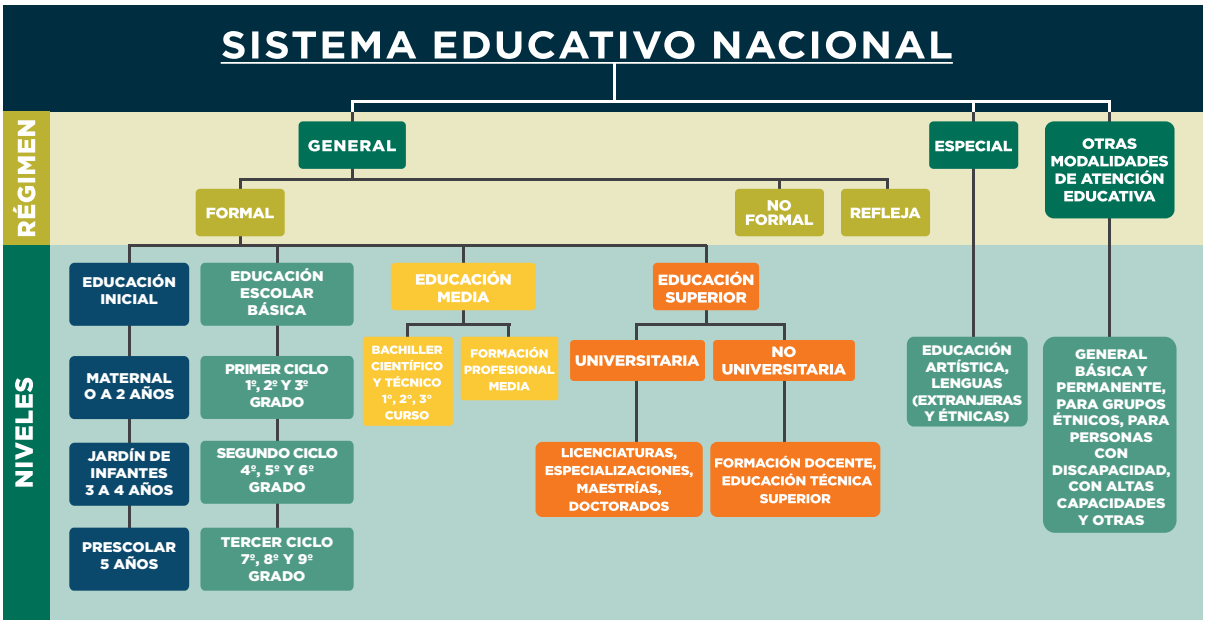
En Paraguay, el sistema educativo[2] formal[3] establece un currículo[4], por el cual todo estudiante debe transitar. El nivel central es responsable de que los niveles y ciclos se articulen "de manera que profundicen los objetivos, faciliten el pasaje y la continuidad, y aseguren la movilidad horizontal y vertical de los alumnos" (Art. 35, Ley N°1264/1998 General de Educación). El Sistema Educativo incluye la educación de régimen general, especial y otras modalidad de atención educativa. La educación del régimen general puede ser formal, no formal y refleja. (Figura 1)

En el sistema educativo nacional además de existir la educación formal, tal como se ha descrito, existen distintas modalidades. En primer lugar, se puede mencionar la educación formal para estudiantes con necesidades educativas especiales bajo el marco de la Ley de Educación Inclusiva, Ley Nº 5136/2013. En segundo lugar, se encuentra la Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas. En tercer lugar, la educación escolar indígena. En cuarto lugar, la educación de régimen especial que deriva de adaptaciones curriculares para la educación artística. Por último, también existen programas de educación campesina y rural, entre otras, que buscan la atención de particularidades por zonas o grupos de personas. Cabe destacar aquí que el MEC también es responsable de velar por la educación no formal y orientar la educación refleja (sin afectar la libertad de expresión).

2. Art. 11, Ley 1264/1988 General de Educación: Sistema educativo nacional es el conjunto de niveles y modalidades educativas interrelacionados, desarrollados por la comunidad educativa y regulados por el Estado.

3. Art. 11, Ley Nº 1264/1988 General de Educación: Educación Formal es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados por la autoridad oficial competente, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos.

4. Art. 11, Ley 1264/1988 General de Educación: Currículo es el conjunto de los objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo nacional, que regulan la práctica docente.



Fuente: Ley Nº1264/1998 General de Educación - Ley Nº5749/2017 Carta orgánica del Minsiterio de Educación y Ciencias

FIGURA 1

3.3 Educación en cifras

Tal como establece la Ley Nº 1264/1988 General de Educación[5], en Paraguay existen tres tipos de gestión de las instituciones educativas que corresponden a la oficial, privada subvencionada y privada. Según los datos obtenidos del Registro Único del Estudiante, año 2021, Paraguay cuenta con un total de 10.277 instituciones educativas, siendo 85% de carácter oficial, 6% privada subvencionada y 9% privadas. Del total de instituciones, 60% se ubica en zonas rurales y 40% en urbanas. El 5,9% del total de las instituciones educativas ofrece la modalidad educación indígena.

Cabe destacar que Paraguay es un país administrativa y territorialmente heterogéneo en el ámbito de densidad poblacional, índices de pobreza, zonas rurales-urbanas y la presencia de población indígena.

Existen 17 departamentos y la capital, en los que las instituciones educativas se distribuyen de la siguiente forma: 5% en Asunción, 5% en Con-

5. Art. 11, Ley Nº 1264/1988 General de Educación: Educación Refleja es aquella que procede de personas, entidades, medios de comunicación social, medios impresos, tradiciones, costumbres, ambientes sociales, comportamientos sociales y otros no estructurados, que producen aprendizajes y conocimientos libres y espontáneamente adquiridos.

cepción, 11% en San Pedro, 5% en Cordillera, 4% en Guairá, 10% en Caaguazú, 5% en Caazapá, 9% en Itapúa, 2% en Misiones, 5% en Paraguarí, 9% en Alto Paraná, 14% en Central, 2% en Ñeembucú, 2% en Amambay, 5% en Canindeyú, 3% en Presidente Hayes, 1% en Boquerón y 1% en Alto Paraguay.

En otro ámbito, dentro de un mismo local escolar pueden funcionar una o más instituciones educativas, en varios turnos, y ofrecer distintos niveles y modalidades educativas. La oferta educativa por nivel y modalidad está compuesta, al año 2021, de 5.834 instituciones que ofrecen educación inicial, 7.835 educación escolar básica, 2.698 educación media, 15 formación profesional vocacional, 11 educación especial y 1.435 educación permanente (MEC, 2021).

De acuerdo con el Estatuto del Educador, en Paraguay se define como educador profesional a "toda persona que posea un título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber […] que se dedique en forma regular a alguna actividad docente en establecimientos, centros o instituciones educativas o de apoyo técnico-pedagógico a la gestión educativa, y que se halle matriculado" (Ley N° 1725/2001). En las instituciones educativas se cuenta con un total de 89.727 educadores, de los cuales 75.010[6] trabajan como maestros de aula, 10.245 se encuentran Educación Inicial (EI), 57.177 en Educación Escolar Básica (EEB), 27.455 en Educación Media (EM), 876 en Educación Inclusiva (EI), 5.958 en Educación Permanente (EP) y 978 en Educación Superior No Universitaria (MEC, 2021).

Al revisar la estructura organizativa de las instituciones educativas por función, la cantidad de directores es de 11.588 quienes tienen a su cargo la administración y gestión de las instituciones (MEC, 2021). De los directivos, el 48% radica en las zonas urbanas y el 52% en las rurales, siendo el promedio de edad de 46 años, 58% son mujeres y 42% hombres. En otros cargos como el de docente técnico existen 5.303, profesional administrativo 357, técnico administrativo 255, administrativos 4.064 y auxiliar administrativo 1.363. A nivel departamental, según la información del MEC (2021) las DDE cuentan con un total de 576 funcionarios.

En Paraguay, hay un total de 1.528.216 estudiantes matriculados, siendo 1.217.977 (80%) del sector oficial, 142.354 (9%) del privado y 167.885 (11%) del privado subvencionado (MEC, 2021). Al revisar los datos según los niveles, se observa que en Educación Inicial no formal existen 1.345 (0.09%) estudiantes, en Educación Inicial formal están matriculados 203.064 (13%), en EEB existen

6. Un docente puede enseñar en más de un nivel/modalidad y está contabilizado en cada uno. El total es la cantidad sin repetir.

986.225 estudiantes —1° y 2° ciclo cuenta con 688.110 (45%) y 3° ciclo con 298.115 (20%)— y en EM cursan 264.328 (17%). En el año 2021 se registraron en total 33.329 estudiantes que declararon alguna discapacidad o trastorno, 448 se encuentran en Escuelas Especiales y 32.881 incluidos en aulas de EI, EEB, EM y EP de los cuales el 73,6% está incluido en aulas del 1º y 2º ciclo de la EEB (MEC, 2021); la principal dificultad atendida es la discapacidad Visual Baja visión que representa el 15,1 % de esos estudiantes. Al mismo tiempo, en servicios de Educación Inclusiva acuden 7.021 participantes a programas educativos especiales (5.183) y atención educativa compensatoria (1.838) (MEC, 2021).

Los datos del MEC 2021 revelan que la cobertura es la siguiente: preescolar 79%, primer y segundo ciclo de EEB 82%, tercer ciclo de EEB 72% y educación media 64%.

Al año 2020, 89% de los niños y adolescentes de hogares de menor ingreso estaban matriculados, a diferencia del 98% de los niños y adolescentes del mayor quintil; se observa aproximadamente un 92% en el segundo quintil, 93% en el tercero y 96% en el cuarto. Paralelamente, en zonas urbanas el 95% de los niños y adolescentes están matriculados, porcentaje que se ve disminuido a un 90% en zonas rurales (INE, ECH-2020).

Dentro de la información relevante es necesario relacionar el número de instituciones educativas con la cantidad de matrículas. En este ámbito, se puede observar que un 38% del total de las instituciones cuenta con menos de 50 estudiantes, siendo el 74% de este porcentaje de zona rural y 26% del urbano. En el rango 50 - 199 estudiantes, se ubica un 41% del total de las instituciones, donde corresponde un 68% a la zona rural y un 32% a la urbana.

Transformación EDUCATIVA

4

HALLAZGOS POR EJE TEMÁTICO

Transformación EDUCATIVA

4.

Hallazgos por Eje Temático

El alcance de la Transformación Educativa del Paraguay es cambiar y reorientar el sistema educativo. Esta visión impulsa el informe de diagnóstico y nos permite presentar en esta sección un extracto del panorama educativo actual, a través de los marcos de reforma constitucional, legal y educativa de Paraguay junto con la perspectiva ciudadana, la investigación y la evidencia, que se integraron en su elaboración.

Este esfuerzo se centra en los siete ejes temáticos claves del proyecto "Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030": 1) Desarrollo Profesional del Educador; 2) Gestión Educativa; 3) Desarrollo curricular y competencias para el siglo XXI 4) Tecnologías de la Información y la Comunicación; 5) Evaluación e Investigación; 6) Financiamiento Educativo; y 7) Marco Legal.

4.1 Desarrollo Profesional del Educador

En las últimas décadas, Paraguay ha estado desarrollando perfiles integrales tanto para docentes como para estudiantes. La Ley de Educación Inclusiva, promueve un enfoque inclusivo y universal, estableciendo distintas acciones para disminuir las barreras que acentúan la exclusión, y obstaculizan el aprendizaje y la participación de los estudiantes. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo profesional del educador, es necesario preguntarse: ¿Cómo está el país preparando a sus docentes para apoyar el desarrollo integral de sus estudiantes? Más aún, ¿cómo está el país preparando a sus estudiantes para desarrollar las habilidades que el mundo contemporáneo requiere? Junto con reconocer la riqueza de un país

cultural y lingüísticamente diverso, es necesario considerar estos elementos en un mundo cada vez más complejo, interconectado y mediado por nuevas y cambiantes tecnologías. En este contexto es crucial contar con docentes con la preparación profesional necesaria para realizar las transformaciones pedagógicas que la ciudadanía requiere.

A continuación, se presentan los principales puntos críticos encontrados en el análisis del eje desarrollo profesional del educador, comenzando por la situación de los docentes en el país, y continuando con su trayectoria laboral: las condiciones laborales y la carrera docente, la formación inicial y la formación en servicio.

A. Docentes en Ejercicio

El análisis descriptivo realizado principalmente a partir de información cuantitativa, del cuerpo docente que actualmente ejerce en Paraguay permite caracterizar algunos aspectos acerca de las condiciones materiales en que se desempeñan los docentes, ya que muestran que un número importante de ellos trabaja con múltiples rubros, turnos, ciclos e instituciones educativas, especialmente en el tercer ciclo de Educación Escolar Básica y en Educación Media. Por otro lado, los datos muestran que los docentes tienen una edad de jubilación particularmente temprana. Esta realidad tiene un impacto importante en las condiciones laborales de los docentes y en el sistema de formación, lo que será profundizado en las secciones siguientes.

B. Condiciones Laborales y Carrera Docente

A nivel general, como se describe en el diagnóstico del marco legal, es relevante destacar que existe un importante desbalance entre la realidad y las legislaciones, así como los reglamentos que buscan asegurar condiciones adecuadas para el trabajo docente. Aspectos como el salario básico profesional y el derecho al desarrollo profesional del educador, si bien están estipulados en los reglamentos, hasta la fecha no se cumplen a cabalidad.

En cuanto a los salarios docentes, se observa que, si bien han aumentado en los últimos años, aún persiste el debate sobre el salario profesional docente.

Por otro lado, debe considerarse que los docentes son pagados solo por horas lectivas, sin considerar el gran

número de responsabilidades y tareas que los educadores profesionales realizan fuera del horario de clase. Como se mencionó en el apartado anterior, a esto se suma que muchos docentes trabajan en múltiples turnos, establecimientos y niveles, situación que se conoce informalmente como de "docentes taxi". Estas condiciones desembocan en un bajo prestigio social de los educadores en Paraguay.

Si bien se han realizado esfuerzos por implementar y mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de asignación de docentes a las instituciones educativas, y coordinar de mejor forma las necesidades territoriales con la formación inicial y en servicio, aún existe un alto número de personas que ingresan por vías irregulares, sin contar con el perfil requerido. De esta forma, existen importantes déficits de docentes con el perfil adecuado, sobre todo en educación inicial, en el tercer ciclo de educación escolar básica, y en particular, en la asignatura de ciencias de la naturaleza y salud. Esta realidad no es homogénea en todo el país, sino que los déficits son aún más pronunciados en algunos departamentos, como Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

C. Formación Inicial del Docente

Si bien, por un lado, se ha logrado detener el crecimiento desregulado en la oferta de formación, se han implementado procesos para la mejora de los IFD como el licenciamiento y la acreditación y, por otro lado, se encuentra en marcha la implementación de la Nueva Formación Docente, es posible identificar importantes puntos críticos en cuanto a la formación inicial docente en el país.

En cuanto a la regulación de la calidad de los IFD, es necesario destacar que, si bien los procesos de licenciamiento y acreditación son vistos como procesos importantes para la mejora, las instituciones no cuentan con suficientes recursos y capacidades para llevar a cabo los planes de mejoramiento que surgen de los mismos. Entre los principales requerimientos de los IFD, destacan las condiciones materiales que hacen referencia a infraestructuras necesarias para la enseñanza, y aprendizaje, contar con un cuerpo docente altamente calificado y especializado, y llevar a cabo los procesos de enseñanza con el rigor que la profesión requiere. Por otro lado, el sistema de formación inicial no ha sido capaz de responder a las necesidades

especiales y territoriales, como muestra el alto porcentaje de docentes sin perfil en los distintos niveles, modalidades, asignaturas, y territorios.

D. Formación de Servicio

A lo largo de estos años se ha llevado a cabo un gran número de iniciativas para promover el desarrollo profesional del educador en servicio. Una de las más importantes ha sido el Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes (PROCEMA) a través del cual se han brindado diversas oportunidades formativas a más de 40.000 educadores. A pesar de ello, el análisis muestra que aún no existe un sistema de formación en servicio que responda a las necesidades. Las iniciativas de formación en servicio suelen ser esporádicas, sin sistematicidad en el tiempo, y principalmente llevadas a cabo de modo general, sin estar situadas en cada institución educativa como parte del quehacer cotidiano de los docentes. Además, los docentes cuentan con escaso tiempo, recursos y energías para asistir a las iniciativas que se ofrecen.

Por otro lado, las estructuras que podrían servir de apoyo para el trabajo de docentes, como los directores de las instituciones y los supervisores pedagógicos, suelen responder más a necesidades burocráticas que al impulso de acciones que fomenten el desarrollo profesional en servicio.

E. Conclusiones

Más allá del diseño de las reglamentaciones y del éxito de ciertos programas, el análisis del eje muestra que persisten importantes puntos críticos para efectuar mejoras a nivel sistémico que impacten en el desarrollo profesional de los educadores.

La literatura especializada en mejoramiento escolar propone separar componentes que inciden en la mejora, identificando factores estructurales, procedimentales y organizativos.

Si bien los factores estructurales son necesarios para comenzar a movilizar los procesos de mejora, existe un techo al que se puede llegar si no se atienden los factores procedimentales y organizativos.

En el marco del diseño del PNTE, se propone separar los desafíos en tres áreas: las condiciones materiales en que trabajan los docentes, el clima relacional en el que se desempeñan y el sistema de aprendizaje profesional.

En cuanto a las condiciones materiales en que se desempeñan los docentes, se puede observar que existe

un número considerable de docentes, en todos los niveles, que realizan clases en más de un turno, en más de un establecimiento educativo y en diferentes niveles. Esta situación, que informalmente se ha caracterizado como "docente taxi", existe en todos los niveles del sistema y es particularmente crítica en el tercer ciclo de la educación escolar básica y en la educación media. Esta realidad es problemática, ya que sugiere que los salarios por horas cátedra o turno de trabajo no son suficientes para que los docentes alcancen a cubrir sus necesidades.

A partir de la información presentada, de los aportes de los participantes en las mesas técnicas y de estudios recientes que analizan sistemas donde los docentes trabajan en múltiples puestos, es posible inferir que los docentes cuentan con poco tiempo para realizar otras tareas además de dictar clases y que son fundamentales para la labor docente, como planificar y compartir estrategias con colegas del mismo nivel, tanto intra como interdisciplinares, evaluar el aprendizaje, hacer seguimiento de estudiantes, atender a padres, realizar trabajo administrativo y también asistir a instancias de formación en ejercicio.

Como resultado de las condiciones materiales previamente descritas, existen escasas oportunidades de aprendizaje colegiado, permanente y situado para los docentes en ejercicio en instituciones educativas; en otras palabras, estas condiciones obstaculizan la mejora de las capacidades en las instituciones educativas como unidades organizativas. Cada institución tiene realidades y necesidades diferentes, por lo que se requiere un cuerpo estable de docentes para la elaboración de estrategias de mejora.

Esta realidad incide directamente en el clima relacional en que se desempeñan los actores del sistema educativo. El clima relacional se define como las percepciones compartidas sobre las políticas, las prácticas y los comportamientos, que afectan las relaciones interpersonales en un determinado contexto y es un constructo que puede aplicarse para explicar las prácticas que emergen en las organizaciones; depende a su vez de cómo se estructuran las relaciones entre los actores de la comunidad educativa.

Como se analiza en profundidad en el capítulo referido a la gestión, el sistema educativo nacional es altamente jerárquico y centralizado, en el que persisten prácticas autoritarias y clientelares que se perpetúan en distintos niveles del sistema.

Por tanto, las estructuras se centran más en el control y en procesos burocráticos que en el apoyo pedagógico, dificultando la mejora de las capacidades y la focalización en el aprendizaje de los estudiantes. Este tipo de relaciones se replican a través del sistema, influyendo en la manera en que los diferentes estamentos del MEC se relacionan entre sí, con las instituciones educativas y, finalmente, en el relacionamiento entre los docentes y los alumnos.

Los estudios de prácticas educativas muestran que los docentes enseñan de forma muy estructurada, replicando materiales diseñados de forma vertical, dando escaso protagonismo a los estudiantes en su aprendizaje y al ejercicio de la creatividad.

En cuanto a las capacidades profesionales de los docentes, se observa en el análisis que existe un número muy alto de ellos que no cuentan con el perfil para enseñar en el nivel donde se desempeñan. Esta cifra indica que el sistema de formación, tanto inicial como en ejercicio, no está desarrollando las capacidades que las instituciones educativas requieren.

En el sistema de formación inicial, los distintos informes disponibles muestran que persiste el desafío de regular y asegurar su calidad. Si bien el mecanismo de licenciamiento permite a los IFD autoevaluarse, el procedimiento no asegura que las instituciones puedan mejorar, ya que cuentan con escasa capacidad de gestión y de insuficiente financiamiento para llevar a cabo los planes de mejora.

Por otro lado, la capacidad del MEC de regular la calidad de las instituciones privadas es muy limitada, y esto es importante puesto que forman un número importante de docentes.

Por último, en cuanto al sistema de aprendizaje profesional, o al desarrollo profesional en servicio, si bien las normativas que actualmente se encuentran vigentes contemplan la formación profesional docente como derecho, e incluso garantizan 100 horas anuales de participación en programas, en la actualidad el sistema no cuenta con la capacidad para llegar a todos los docentes y no puede cumplir esta cantidad de horas. Por otra parte, aun cuando se han implementado múltiples programas, puede observarse que existen falencias tanto en su diseño como en su implementación, como la falta de sistematicidad, la calidad heterogénea de los cursos y la falta de pertinencia de los contenidos que se enseñan.

La evidencia muestra que la capacitación docente no funciona cuando se encuentra aislada de la escuela en la que se practica, y no considera las metas de las instituciones educativas para los estudiantes. La literatura muestra que el desarrollo profesional del educador debe ocurrir en las instituciones, ya que la institución es el sistema real, el espacio en el que trabaja el docente, y las estructuras para sistematizar la pedagogía que el docente está aprendiendo ya existen: el director evalúa a los docentes, los docentes pueden evaluar si las prácticas que aprenden tienen los efectos esperados en los alumnos. Los docentes pueden consultar y aprender de sus compañeros de forma a adaptar su instrucción.

A pesar de los requerimientos de la ley de educación inclusiva que fomenta las pedagogías holísticas y centradas en el estudiante, a la fecha no existen suficientes capacidades en el sistema para tener en cuenta la diversa realidad del país.

De esta forma, persisten importantes desafíos para lograr un sistema que otorgue oportunidades efectivas para el desarrollo en ejercicio de los docentes a fin de atender a las necesidades de sus estudiantes.

4.2 Gestión Educativa

El fortalecimiento de la gestión educativa ha tenido un papel fundamental en las reformas orientadas a mejorar la calidad y equidad de los sistemas escolares alrededor del mundo. Haciendo eco de lo anterior, Paraguay ha mantenido a lo largo de las últimas décadas un importante interés por avanzar hacia una gestión educativa eficiente, efectiva, articulada y participativa en los tres niveles en que esta se organiza -central, departamental y local-, como atestigua la presencia de esta línea estratégica en su actual Plan Nacional de Educación 2024 y en el Plan de Acción Educativa 2018-2023 en curso. Ratificando la importancia de esta dimensión, el proyecto incorpora a la gestión educativa dentro de sus ejes principales.

El diagnóstico de este eje se organiza en tres secciones, partiendo del análisis de la gestión sistémica (nivel central), siguiendo con la gestión territorial (nivel departamental) y termi-

nando con la gestión de las instituciones educativas (nivel institucional), a partir de lo cual se extraen una serie de conclusiones transversales. A continuación, se presentan los principales avances, fortalezas y debilidades identificadas en la gestión educativa en los tres niveles.

A. Gestión Sistemática (Nivel Central)

En los últimos años, Paraguay ha dado distintos pasos orientados a fortalecer la conducción sistémica de la educación, dentro de los cuales destaca la promulgación de la Ley 5749/2017 "Que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias", que formalizó las funciones y estructura organizacional del MEC, los avances en la disposición de información fundamental acerca del sistema educativo por medio del RUE y el SIGMEC, y la creación del INEE que espera generar mayor evidencia acerca de la calidad y el desempeño del sector para potenciar su uso en la toma de decisiones.

Asimismo, el MEC ha avanzado en la formalización de sus procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por último, un aspecto importante de ser destacado es la existencia en la institucionalidad del MEC tanto de comisiones asesoras como de Direcciones Generales en temas transversales (interculturalidad, educación escolar indígena, inclusión) y de un sistema de abordaje intersectorial de la primera infancia.

Pese a los progresos en esta área, el análisis identifica la subsistencia en el tiempo de los siguientes nudos críticos:

- La permanencia de un modelo de gobernanza altamente centralizado, vertical y regulatorio.
- La excesiva concentración de funciones que desvía el foco del órgano rector en el mejoramiento y la innovación educativa.
- Las problemáticas de la estructura organizacional y la desarticulación interna en la gestión educativa.
- Las limitaciones del sistema de información y la debilidad del uso de evidencia en la gestión educativa.
- La ausencia de estrategias de profesionalización de los equipos técnicos, y de condiciones laborales que permitan atraer y retener a los mejores profesionales al nivel central.
- Las debilidades en la comunicación institucional y su incidencia en la

baja apropiación de las políticas y planes educativos.

- La existencia de brechas entre el diseño y la implementación de las políticas educativas, y la fragilidad de la continuidad de las acciones ejecutadas.

- La alta burocracia en los servicios y trámites dirigidos a los usuarios.

B. Gestión Territorial (Nivel Departamental)

Desde la promulgación de la Carta Orgánica, Paraguay cuenta con una nueva estructura institucional a nivel intermedio conformada por las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), con la atribución de planificar la gestión departamental y ajustar las políticas educativas diseñadas por el nivel central a la realidad local.

Asimismo, el país dispone de un sistema de supervisión anclado a nivel departamental que distingue entre una supervisión administrativa y técnico-pedagógica, y ha avanzado durante las últimas décadas en la incorporación de un proceso de selección por concurso público y un procedimiento de evaluación formativa del desempeño docente.

Por último, a nivel departamental, existen instancias determinadas por ley orientadas a la articulación territorial entre los distintos actores involucrados en la educación y a potenciar la participación de la comunidad como son los Consejos Departamentales de Educación (CDE) y los Consejos Distritales de Educación en actual proceso de conformación, así como a fortalecer la gestió n de la inclusión, la educación escolar indígena y la atención integral a la primera infancia.

En este contexto, el análisis da cuenta de los siguientes nudos críticos:

- La ausencia de una definición clara de las responsabilidades de las Direcciones Departamentales de Educación y de una mayor autonomía para la gestión educativa.

- La insuficiente dotación de los recursos humanos y materiales necesarios para la gestión educativa departamental.

- La débil instalación de una gestión basada en evidencia que ponga al centro el mejoramiento de la educación departamental.

- La falta de estrategias de profesionalización del cargo de Director Departamental y de construcción de capacidades para la gestión en los equipos departamentales.

- El bajo acompañamiento técnico-pedagógico de las supervisiones a las instituciones educativas.

- La escasa institucionalización de las iniciativas de profesionalización de los supervisores y los técnicos de apoyo.

- La limitada articulación territorial para la gestión de la educación intercultural-indígena, inclusiva y de la primera infancia.

- La baja participación de los actores locales en la gestión educativa departamental.

C. Gestión de las Instituciones Educativas (Nivel Institucional)

El marco normativo vigente del sistema educativo nacional concede a los directores la importante responsabilidad de planificar, conducir, coordinar y evaluar las actividades educativas técnico-pedagógicas y administrativas de las instituciones educativas, dentro de lo cual los directivos son llamados a liderar la elaboración, implementación y monitoreo del Proyecto Educativo Institucional, y la formulación de un Plan de Mejoramiento Institucional, considerando los resultados de aprendizaje de las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

En los últimos 15 años, el país ha introducido distintas iniciativas dirigidas a profesionalizar la labor de los directivos, como es la institucionalización de un proceso de selección por concurso público de oposición, la reformulación del sistema de evaluación formativa del desempeño y de un procedimiento de evaluación institucional, a lo que se suma la apertura de nuevas oportunidades de formación para los gestores.

Junto con ello, cabe subrayar que el sistema educativo ha institucionalizado a lo largo del tiempo una multiplicidad de órganos de participación dentro de los establecimientos orientados a promover una gestión escolar participativa, como son los Equipos de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE), las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE) y las diversas organizaciones estudiantiles estipuladas en el marco normativo del sector.

Por último, es importante destacar los distintos esfuerzos específicos por generar espacios particulares para la participación de los pueblos indígenas en la gestión educativa institucional, así como también la inclusión de requerimientos pertinentes al contexto para la selección de directivos de las instituciones y el procedimiento de evaluación del desempeño.

Pese a las distintas iniciativas en esta área, el análisis alude a la persistencia en el tiempo de los siguientes nudos críticos en este nivel:

- La desorganización y disgregación de la oferta educativa.
- La existencia de un bajo liderazgo pedagógico y orientado a la atención en y para la diversidad dentro de las instituciones educativas.
- La escasa disposición de equipos técnicos y administrativos dentro de las instituciones educativas.
- La débil instalación de una gestión escolar basada en evidencia.
- La ausencia de una política de formación para los líderes educativos y la baja preparación para el cargo.
- La escasa universalización de la selección profesionalizada para el cargo y de la evaluación del desempeño de los directivos.
- La debilidad de las condiciones laborales de los directores escolares.
- La incipiente participación de las comunidades escolares en la gestión educativa.

Conclusiones

A partir de una mirada transversal a los niveles de gestión central, departamental e institucional, el análisis realizado da cuenta de que, si bien en los últimos años Paraguay ha introducido distintas propuestas orientadas a fortalecer la gestión se visibilizan nudos críticos comunes en los tres niveles que han permanecido en el tiempo y que emergen como importantes obstaculizadores para avanzar hacia una gestión capaz de cumplir con el pro-

pósito de la Transformación Educativa. Los nudos críticos transversales se organizan en ocho puntos clave:

- La alta centralización de la gestión del sistema educativo.
- La escasa priorización del mejoramiento y la innovación escolar en la gestión educativa.
- La debilidad de las condiciones estructurales y organizativas para una gestión educativa eficiente, eficaz y articulada.
- La falta de estrategias de construcción de capacidades para la gestión en los distintos niveles del sistema educativo, las deficientes condiciones laborales de los líderes a cargo y la alta injerencia de la lógica político-partidaria en el nombramiento y movilidad de los funcionarios.
- El escaso uso de una gestión basada en evidencia y que incorpore herramientas de planificación, monitoreo y evaluación continua.
- La baja participación y el involucramiento de las comunidades en todos los niveles de la gestión del sistema educativo.
- La insuficiente incorporación del enfoque de la atención en y para la diversidad en la gestión educativa.
- La desarticulación interinstitucional y el bajo liderazgo del MEC en la gestión de la calidad de la oferta educativa.

4.3 Desarrollo Curricular y Competencias para el Siglo XXI

El aseguramiento de la calidad educativa propuesto por el MEC se centra en los propósitos de aprendizaje. Supone la existencia de instituciones y programas de enseñanza, en cantidad suficiente, accesibles transversalmente, sin discriminación, factibles materialmente y al alcance de todos, mediante la garantía de una educación pública que defina procesos, responsabilidades, y resultados esperados de cada uno de los actores que garantizan un servicio público.

Se observa que el sistema educativo no ha logrado cumplir con las metas definidas para el perfil de egreso establecido, considerando el plan de estudio. Por otra parte, en el análisis de las prácticas educativas, se aprecia

la brecha que existe entre los procesos de enseñanza, la implementación de los diseños curriculares y el aprendizaje de estudiantes.

Las innovaciones propuestas en los diseños curriculares, desde la reforma hasta nuestros días, tienen limitaciones en la implementación en las aulas; un ejemplo de ello constituye la enseñanza y evaluación por competencias, cuyo diseño pudo haber sido bueno. Sin embargo, factores como la calidad en la comunicación conceptual y la práctica, la capacitación, el acompañamiento técnico, la evaluación y el seguimiento fueron limitantes importantes para la implementación del modelo.

Otro aspecto no menor han sido las dificultades a nivel del currículum explícito. Los datos proporcionados demuestran que, a lo largo de la reforma educativa, el sistema educativo tuvo muchos inconvenientes para transformar los diseños curriculares, como por ejemplo en lo concerniente a educación bilingüe, educación rural, educación intercultural y educación inclusiva.

Estas brechas, constatadas ya durante la reforma, exigieron flexibilizar, transversalizar, innovar y adaptar el sistema educativo, poniéndolo a prueba en experiencias piloto que no lograron institucionalizarse como propuestas de innovación.

El diagnóstico examina y reflexiona 12 dominios del currículum considerando las investigaciones nacionales e internacionales ya realizadas o que se están llevando a cabo en la actualidad partiendo de una educación de calidad.

Dominios:

1. Conocimiento, habilidades y actitudes y evaluación de los aprendizajes.
2. Educación bilingüe.
3. Multilingüismo y educación intercultural.
4. Modelos educativos para zonas rurales y escuelas multigrados.
5. Ciencia, tecnología e innovación.
6. Educación inclusiva.
7. Educación socioemocional.
8. Diversificación y flexibilidad de los servicios educativos.
9. Educación técnica y formación profesional.
10. Metodología para la enseñanza y el aprendizaje y su relación con los materiales educativos.
11. Estándares de calidad, acreditación y regulación.
12. Educación cívica y democrática.

A. Conclusiones

A partir del análisis del currículum considerando los diferentes dominios, se pueden identificar los siguientes puntos clave:

- Diversidad Curricular
- Complejidad Curricular

Dos de las características principales de las propuestas curriculares de los diferentes niveles educativos, son la diversidad y la complejidad, tal como se señala en el análisis del dominio educación bilingüe. En tal sentido, un aspecto a tener en cuenta es la diversidad lingüística considerando las normativas existentes.

B. Contexto Lingüístico. Equidad y Acceso

La insuficiente atención al entramado lingüístico y cultural, tanto en las zonas urbanas como rurales que definen las características del contexto educativo, limitan la consideración de la equidad para el acceso y la permanencia de los estudiantes de los diferentes niveles educativos.

La ausencia de currículos diversificados capaces de atender a las necesidades existentes en el territorio en todos los niveles educativos es uno de los problemas más relevantes.

Asimismo, los planes de estudio no han sido diseñados para adaptarse a la diversidad de aprendizajes de los estudiantes, las culturas y las lenguas, por lo cual las prácticas curriculares no garantizan la inclusión en el sentido más amplio.

C. Recursos para dar Respuestas a las Necesidades Curriculares

Los esfuerzos del MEC por lograr innovaciones no han sido sostenidos en el tiempo, debido a que estas innovaciones no han tenido financiamiento a nivel país. En la mayoría de los casos, el MEC ha contado con el aporte de organismos internacionales o multilaterales, con lo cual, una vez cumplidos los plazos del apoyo financiero, no tuvieron continuidad.

Otro aspecto que guarda relación con la disponibilidad de recursos es la insuficiente gestión de los mismos a nivel territorial para concretar los correspondientes apoyos que permitan la sostenibilidad de las innovaciones propuestas.

D. Sotenibilidad Técnica de las Innovaciones

La inestabilidad en la permanencia de los técnicos formados en el ámbito curricular a nivel central, departamental y local es una de las debilidades que afecta a la sostenibilidad de los procesos de innovación, a lo cual se suma la poca articulación existente entre estos niveles de gestión. Toda implementación es un compromiso de todos para la búsqueda de la calidad educativa.

Por otra parte, no se cuenta con incentivos para apoyar a los educadores que desarrollan propuestas dando respuesta a los planes de estudios, considerando el contexto, la cultura, el idioma y las metas educativas de la comunidad local y de las escuelas.

E. Seguimiento y Evaluación

Se han desarrollado múltiples propuestas curriculares innovadoras, pero muchas de ellas no han sido sistematizadas, monitoreadas ni evaluadas, lo cual no permite su consideración y réplica. En otros casos, el desarrollo de innovaciones no ha estado acompañado de procesos de investigación que brinden información respecto a su alcance, pertinencia, eficacia de su implementación y por sobre todo la incidencia en el aprendizaje de las personas involucradas.

F. Flexibilización Curricular e Inclusión

El MEC plantea una política de flexibilidad curricular del 30%. Su aplicación efectiva en todas las instituciones educativas no es valorada suficientemente en su nivel de cumplimiento e incidencia en el mejoramiento de los niveles de logro de los estudiantes. Este proceso no está apoyado en todos los casos en la definición de metas de alcance nacional, departamental y local convenidas en un compromiso responsable.

G. Formación de Educadores en Servicio Permanente

Desde inicios de la reforma educativa de los 90 se han desarrollado propuestas de formación en servicio, la mayoría de las experiencias no están ancladas en necesidades específicas de aula. Además, muchas de ellas se desarrollan con una metodología que no permite abordar problemas singulares y específicos.

Concretamente la modalidad de formación en cascada y amplias capacitaciones, no posibilitan que los educadores accedan a oportunidades de aprendizaje que den lugar a las transformaciones requeridas en su práctica profesional.

H. Bilingüismo y Multilingüismo

Hasta la fecha no se ha logrado un consenso nacional sobre el bilingüismo, la educación bilingüe y multilingüe. A esta problemática se suma la ausencia de una financiación que posibilite desarrollar las iniciativas requeridas. El resultado de lo expuesto es que no se cuenta con una propuesta pedagógica y planes de estudios que sean coherentes con la realidad sociolingüística de cada comunidad educativa.

I. Educación Técnico Profesional

La educación técnico profesional en cuanto compleja modalidad educativa, es reconocida como un instrumento de acceso y participación para las personas en el mundo laboral. Sin embargo, en la realidad educativa actual se constata una gran variedad de ofertas sin interrelación (aisladas) y sin claridad en la pertinencia de estas, debido a la ausencia de coordinación, articulación y visión de conjunto de los sectores que se ocupan de la formación profesional del joven y del adulto, lo cual muestra una diversidad de criterios y de programas de intervención formativos con vistas a la salida laboral.

Por otra parte, es preciso institucionalizar los requerimientos de la Carta Orgánica y apuntar a una política formativa, articulada, y ajustada a las necesidades —hoy ausente— mediante el compromiso y la participación activa de los organismos del Estado responsables del sector, así como el de otros actores como el agrícola e industrial para la toma de decisiones, apuntando a una formación técnico profesional integral.

J. Acceso a Información Actualizada

El sistema de información presenta procesos con diferentes grados de desarrollo, siendo uno de los desafíos el acceso, la disponibilidad y el aprovechamiento de los datos generados por el sistema de gestión para la producción de estadísticas e información que puedan ser utilizados para la toma de decisiones basados en evidencias.

K. Planes de Estudios Diversos

En relación con los planes de estudios, se ha registrado una cantidad de propuestas, donde el centro de ellas es el contenido y no la trayectoria educativa de las personas. Es decir, no se ubica al niño, adolescente o adulto en el centro de las propuestas educativas.

4.4. Tecnologías de la Información y la Comunicación

La cuestión general, que subyace en los cinco temas que se desarrollan en este eje y anima el debate, es la cuestión de la identificación de las necesidades para el acceso equitativo a una educación de alta calidad del siglo XXI.

Las TIC ofrecen la posibilidad de relacionarse con las instituciones educativas y de aprender tanto durante la jornada escolar como fuera de ella y además aportan el potencial para crear planes de estudio llenos de interactividad y que puedan atender las necesidades de todos los estudiantes.

Las TIC son transversales a los demás ejes temáticos, dado que tiene carácter estratégico para el cumplimiento de los roles misionales. Por otra parte se ha evidenciado en este tiempo de pandemia que tienen además un papel catalizador con los programas de estudios, ya que proporcionan a docentes un medio para adaptarlos y diseñarlos con miras a satisfacer las diversas necesidades de sus estudiantes.

Para desarrollar una comprensión compartida de las TIC en la educación en Paraguay, este diagnóstico está organizado en los siguientes temas.

A. La evolución de la visión de las TIC en Paraguay

El crecimiento económico de cualquier país depende, entre otros aspectos, del desarrollo de su capacidad tecnológica y de las habilidades tecnológicas de sus ciudadanos, lo cual requiere una infraestructura sólida que distribuya equitativamente los recursos de las TIC y el acceso a internet de alta velocidad. También es necesario que los docentes estén preparados para crear oportunidades de aprendizaje basadas en la tecnología digital para sus estudiantes, quienes no solo necesitan habilidades básicas, sino desarrollar competencias y habilidades del siglo XXI: creatividad, pensamiento crítico, colaboración y comunicación, entre otras. El desafío es concretar esta visión mediante la adopción de medidas de acción razonables y responsables para implementar las ideas de manera que preserven y celebren la identidad de Paraguay.

Considerado como algo necesario, el acceso a los equipos y el establecimiento de la conectividad es una deficiencia existente, no obstante, también es importante entender cómo utilizar la tecnología de forma innovadora, inclusiva y equitativa, lo cual no se visualiza en la realidad. Existe una falta de diseño de algún sistema que introduzca los enfoques pedagógicos del siglo XXI en las escuelas con el uso de herramientas digitales. Así también, la carencia de capacitación que se refleja en que los docentes no reciben preparación para la integración de la tecnología, de forma que los estudiantes no necesariamente ejercitan el pensamiento crítico ni participan en la construcción de conocimientos.

B. Recursos Tecnológicos

El éxito de la integración de las TIC en la educación depende de una serie de factores, desde el compromiso de los docentes hasta el desarrollo del programa de estudios. No existe hoy un acceso equitativo a los recursos técnicos de calidad lo cual serviría para seguir innovando en la educación.

La literatura sobre la tecnología muestra que, inicialmente, una de las principales barreras en la integración de las TIC en la educación es la desigual implementación de la infraestructura, es decir, conectividad de banda ancha, *hardware* y *software*.

En Paraguay, si bien hay avances en cuanto a la infraestructura, las carencias existentes parten desde la falta de electricidad hasta la conectividad

de fibra. El alcance de internet sigue siendo de solo el 65% de la población de 10 años o más y las discrepancias entre las regiones indígenas, rurales y urbanas son altas (DGEEC, 2019).

La conectividad y acceso al *hardware* son pasos claves para la integración de las TIC en la educación. Los educadores paraguayos revelan que la falta de conectividad y acceso a los dispositivos afecta la motivación de estos para aprender nuevas estrategias y realizar cambios positivos en la enseñanza (Mesas Técnicas, 2021, Entrevistas a Expertos en TIC 2021). Los datos de DGEEC (2019) muestran que el acceso a computadoras/*notebook* en los hogares es de un promedio del 24,6% en 2018 y una diferencia significativa del 22,7% entre los hogares de zonas rurales y urbanas que poseen un ordenador o *notebook*, siendo los urbanos el 33,1% y los rurales el 10,4%. La radio y la televisión alcanzan un índice de acceso más equitativo, y el uso del teléfono móvil ha crecido en la última década en todo el país.

Por otra parte se identifica que falta hacer interoperables los sistemas de gestión e información sólidos para recopilar datos actualizados y supervisar la aplicación de las políticas, lo cual permitiría comprender la situación actual de la educación en cada momento.

La comunicación efectiva entre el MEC, la ciudadanía, las instituciones educativas y las partes interesadas es débil, lo cual frena la aplicación segura de las políticas. Además, se subutilizan algunas herramientas, como coconstruir un sistema de este tipo con cada región.

C. Implicaciones Curriculares

La consideración de los perfiles de los estudiantes es fundamental para comprender el objetivo nacional de aprendizaje. Aunque los elementos de las TIC se mencionan en diferentes niveles dentro de los perfiles de los estudiantes, no se definen las competencias digitales específicas, "ni se apoyan de forma significativa para un aprendizaje crítico en el que las TIC no sean solo un sustituto de las prácticas tradicionales, sino que puedan dar lugar a prácticas innovadoras y colaborativas" (Mesas Técnicas, 2021). Además, las comunidades indígenas y de inmigrantes tienen diferentes definiciones del perfil ideal para los estudiantes y la educación. No se contextualiza la integración de las TIC en la educación ni se incluye a los miembros de la comunidad en estas decisiones de la iniciativa (Mesa de Interculturalidad, 2021).

Los recursos digitales, utilizados por docentes con conocimientos de

diseño curricular y de aula, no se encuentran apoyando un aprendizaje culturalmente relevante y sostenible.

Los expertos paraguayos e internacionales creen que el pensamiento computacional y la codificación para los estudiantes, en las modalidades presencial y a distancia, ayudan a desarrollar la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la colaboración, la gestión de la información y la creatividad (entrevistas a expertos en TIC, 2021).

Se observa una ausencia de acuerdo sobre si el pensamiento computacional se integra en el programa de estudios, y no hay consenso sobre si debería incorporarse finalmente como una asignatura general, un tema específico de una disciplina o un tema multidisciplinar. Sin embargo, hay consenso en que aquellos estudiantes que posean competencias informáticas estarán mejor posicionados para aprovechar las oportunidades en un mundo en el que la informática se ha convertido en una parte importante de la vida cotidiana.

El programa del MEC, "Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la gestión educativa mediante la incorporación de TIC en instituciones educativas y unidades de gestión en Paraguay 2015-2022" (febrero de 2020, Versión VI) aborda el desarrollo del uso de las TIC como parte del programa de estudios y como herramienta para potenciar las materias curriculares a través de un enfoque multinivel, donde las TIC son consideradas transversalmente en los esfuerzos de desarrollo profesional, de infraestructura y curriculares. En el actual portal de educación del MEC, los recursos disponibles incluyen materiales educativos, bibliotecas digitales, visitas virtuales a lugares de interés cultural, recursos audiovisuales, calendario escolar nacional y otros. El plan 2015-2022 tenía por objeto el desarrollo de contenidos "interoperables, inclusivos, bilingües y adaptables" (MEC 2020, versión VI), incluyendo múltiples componentes, como los programas educativos para las escuelas indígenas.

En toda América Latina, las TIC se han utilizado para ampliar los contenidos curriculares interculturales e inclusivos, especialmente para abordar las lenguas y epistemologías en peligro de extinción de las comunidades indígenas.

Además de la preservación, las temáticas propuestas por las TIC pueden posibilitar el desarrollo de plataformas donde las comunidades se transforman en creadoras de contenidos, enriqueciendo el aprendizaje y proporcionando a los estudiantes un entorno donde estén representados.

La diversificación del contenido curricular es beneficiosa para los estudiantes fuera de los grupos representados, ya que estimula el diálogo intercultural, la comprensión global y ayuda a las personas a moverse por diversos espacios. Más allá de las iniciativas de educación a distancia, el MEC ha introducido plataformas de contenido curricular que abordan las diferentes culturas que viven dentro de la nación. Las ONG y las organizaciones sin fines de lucro han estado trabajando con las comunidades indígenas en los esfuerzos por diseñar enfoques para un programa de estudios culturalmente relevante. Además, se consideran las iniciativas de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) para evaluar el nivel de inclusión de las personas con capacidades diferentes.

Aunque cada comunidad se encuentra en una etapa diferente de acceso y adopción de las TIC, muchos expertos en educación y TIC apoyan que todas las comunidades deberían tener derecho a aprender sobre robótica, programación, STEAM, artes digitales, entre otras, de manera que permita adecuarse con los contextos de la escuela y la comunidad (Entrevistas a expertos en TIC, 2020, 2021).

Respecto a redes y asociaciones que apoyen el programa de estudios para desarrollar contenidos y plataformas curriculares, el MEC se ha asociado con organizaciones nacionales, internacionales y sin fines de lucro. Además, muchas partes interesadas en educación han trabajado, de manera independiente, en materia de TIC en la educación, lo que plantea oportunidades para la creación de una red más amplia y asociaciones con el MEC.

D. Desarrollo Profesional y Capacitación

En consonancia con la educación del siglo XXI y las Ciencias del Aprendizaje, el desarrollo de los recursos humanos en la educación se apoya en nuevas pedagogías en las que se diseñan marcos de enseñanza y liderazgo en respuesta a la creciente comprensión de la forma en que aprenden los jóvenes y adultos (Meier *et al.*, 2017).

Al principio, el acceso y la conexión son fundamentales, pero sin dispositivos tecnológicos y acceso a internet, los docentes no pueden dar el siguiente paso hacia una enseñanza innovadora.

Sin embargo, a medida que el acceso está disponible, es importante apoyar el desarrollo de la alfabetización tecnológica de los docentes a medida que se vuelven más hábiles con una variedad de aplicaciones. El último

paso representa una sofisticación creciente en el uso de la tecnología, ya que los profesores aprenden a diseñar oportunidades de aprendizaje atractivas para sus estudiantes que van más allá de las tecnologías de "transmisión" (Dick y Hollebrands, 2011, p xi), para incorporar tecnologías que apoyan la resolución de problemas, la colaboración, el pensamiento crítico, la creatividad y las habilidades y competencias de comunicación.

Se destaca actualmente una limitada capacitación a los docentes para utilizar las tecnologías, para evolucionar y mantener el aprendizaje a lo largo de la vida. Por lo tanto, es necesario un buen acompañamiento y monitoreo para una óptima apropiación docente en cuanto al uso pedagógico y de gestión de las TIC, asegurando el soporte técnico constante.

El establecimiento de normas nacionales sobre las TIC para los docentes revela el papel de su enseñanza y trayectoria que podrían permitir la alineación con las políticas.

Los objetivos del Plan Nacional de Educación 2024 abordan directamente la estrategia de las prácticas pedagógicas y el desarrollo profesional en este ámbito. Aunque hay muchas formas de enseñar, los enfoques que se encuentran en Paraguay se definen principalmente como enfoques de enseñanza tradicionales, "conductistas". Algunas experiencias desarrolladas en el país mostraron que cuando se introducen las TIC, los docentes tienden a utilizar enfoques pedagógicos interactivos más centrados en el estudiante.

Los estándares del Marco de Competencias de los Docentes en materia de TIC de la UNESCO son los mismos que marcan el objetivo nacional y tienen como fin abordar la alineación de la tecnología y la pedagogía. Además, la Nueva Formación Docente de 2019 establece el nuevo programa de estudios para la formación de docentes, incluido el desarrollo de procesos de enseñanza en los IFD. Entre las principales preocupaciones se encuentran que el cargo docente es considerado un título terciario no universitario (Elías y Misiego, 2014); la falta de autonomía de los IFD en la implementación de los programas (Mendizábal, 2018), la relación jerárquica entre las direcciones del MEC, las unidades de investigación, los coordinadores departamentales, las escuelas y los IFD (Demelenne, 2017); y la percepción general respecto a la calidad de los IFD (Mesas Técnicas de Desarrollo Profesional del Educador, marzo 2020).

El MEC establece programas de formación docente continua con un

mínimo exigido de 100 horas al año. Aunque los cursos son gratuitos, los docentes se enfrentan a diferentes barreras para acceder a ellos, como la falta de oportunidades de desarrollo profesional del educador, el tiempo asignado y el costo asociado, como el viaje de ida y vuelta al lugar de capacitación (Elías y Misiego, 2014; Martínez, 2013). A menudo en asociación con organizaciones internacionales y universidades nacionales, el MEC ha puesto en marcha numerosas iniciativas y programas para abordar las TIC en el desarrollo de los docentes. Se identifica la necesidad de ir más allá de la introducción del *hardware* o el *software*, falta un mayor desarrollo profesional permanente, contar con formadores de docentes con altas capacidades, directivos y otros administradores clave de la burocracia educativa enfocados en apoyar el trabajo pedagógico. El desarrollo profesional es esencial para dotar a los educadores de la confianza, la visión y las habilidades necesarias para utilizar la tecnología en el diseño de aulas que involucren a los estudiantes en proyectos más activos y creativos, preparándose para ser los pensadores críticos, creadores y comunicadores eficaces que Paraguay necesita.

Los recursos TIC (principalmente computadoras) están escasamente disponibles en el contexto del aula, y se utilizan mayormente para fines administrativos y no para actividades pedagógicas.

Al mismo tiempo, es necesario pasar de una pedagogía centrada en el docente a una centrada en el estudiante a fin de que este último pueda cambiar su enfoque para adquirir y aplicar lo aprendido "para resolver las situaciones que encuentran en la vida cotidiana" (UNESCO, 2017). En este sentido, hay un acuerdo general en que el desarrollo profesional de los educadores debe centrarse en nuevas competencias en el uso de herramientas y estrategias modernas para potenciar el aprendizaje.

En relación con la gestión educativa de las TIC, el programa de Incorporación de TIC define los perfiles de los directores de instituciones educativas y el apoyo técnico para las competencias de las TIC. Los directores deben poseer conocimientos básicos, gestionar la recopilación y el análisis de datos y fomentar el uso de las TIC por parte de los docentes de forma creativa y eficaz. La función del técnico tiene por objeto apoyar la integración de las TIC en el contenido curricular y pedagógico. Faltan más programas para preparar a los directores para que cumplan estas funciones y se necesita mayor compromiso y apoyo para que realicen

actividades de gestión educativa innovadora.

El MEC cuenta con redes y asociaciones comprometidas con el desarrollo profesional de los educadores. Pero es patente la necesidad de desarrollar socios locales, regionales e internacionales para traer y también codesarrollar programas innovadores. Junto con lo anterior se destaca que no se incluye tanto la formación docente ni el apoyo a la implementación en el aula y en la institución educativa para que los docentes puedan situar los conceptos clave y aplicar su nuevo aprendizaje a los estudiantes, dentro de la comunidad escolar. El aprendizaje en contexto es fundamental para crear un cambio sostenido; el desarrollo de una pedagogía mejorada por la tecnología es un proceso dinámico que se apoya en la capacidad de los docentes para aprender en el entorno en el que enseñan.

E. Aplicación de políticas y planes

Las TIC se encuentran en el centro de la aplicación de políticas en la educación del siglo XXI, debido al papel central que desempeña la tecnología. Los retos relacionados con el abordaje del acceso, la alfabetización y el desarrollo curricular (Meier, 2020) proporcionan desafíos políticos vinculados con cada uno de los capítulos: visión, recursos, currículum y desarrollo profesional.

Los datos recogidos confirman el apoyo a las TIC en la educación a través de políticas y planes de programación, pero también reflejan los obstáculos para la plena aplicación de las políticas y los planes. Las oportunidades en la implementación de programas sostenidos de desarrollo profesional de las TIC, tanto en la formación docente como durante el ejercicio docente, apuntan a la complejidad de los muchos aspectos del proceso educativo afectados por la introducción de la tecnología, y el desafío de hacer cambios sustantivos para abordar el uso de nuevos materiales (es decir, la tecnología), nuevos enfoques para el aprendizaje y nuevas creencias sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje (Fullan, 2016).

Se identifican debilidades en infraestructura y equipos técnicos planteados en las entrevistas a expertos y mesas técnicas; lagunas en la igualdad; falta de políticas y la correspondiente aplicación para el desarrollo profesional de los educadores; y la necesidad de oportunidades para que los docentes accedan a un desarrollo profesional pertinente; la transparencia y la disponibilidad de los datos del MEC; los Sistemas de Información de Gestión de la Educación (EMIS). Los datos primarios reflejan observaciones de dificultades adicionales, como cuestiones institucionales y de gestión, más la falta de recursos humanos para hacer frente a estas cuestiones que se han destacado en los diferentes puntos previos.

Finalmente, cabe mencionar que, en el año 2020, durante la pandemia de COVID-19, ha habido cambios en la aceleración del desarrollo de las TIC que evidenciaron tanto la importancia de la tecnología como los puntos débiles del sistema existente; entre ellos, la falta de formación de los docentes, las diferencias en el acceso regional a la infraestructura, *hardware* y *software*, y la falta de conectividad de estudiantes y docentes para integrar el aprendizaje apoyado por las TIC.

Como respuesta el MEC puso en marcha la plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en Casa" (MEC, 2020), apoyando la integración de las TIC para los estudiantes de educación inicial, escolar básica, media y educación permanente. Así también, las clases se transmitían a través de programas de televisión; además, ha habido una marcada tendencia del uso del teléfono celular desde la plataforma *WhatsApp* debido al limitado acceso a internet para la utilización de otras plataformas.

Por otro lado, las actividades de formación docente se realizaron de manera virtual. Junto con UNICEF, el MEC formó a los docentes utilizando herramientas de educación digital a través del proyecto Transición a la Educación Digital (TED). Adicionalmente, el MEC colaboró con el Grupo de Investigación en Tecnologías Aplicadas a la Educación (GITAE) de la Facultad Politécnica de la UNA, en el proyecto piloto Fortalecimiento de la Educación Paraguaya, que capacitó a docentes en el uso de herramientas digitales con énfasis en la administración de STEAM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemáticas) y el uso de laboratorios virtuales y de simulación enfocados a la educación.

4.5. Evaluación e investigación

La educación de Paraguay es un derecho integral y permanente y su propósito es cultivar la formación de seres humanos plenamente capacitados (Ley No. 1264/1998). El papel de la evaluación y la investigación en el contexto del avance de la educación de calidad es priorizado por el sistema educativo nacional. Deben ser herramientas para servir a los propósitos definidos de la educación, informar y apoyar la toma de decisiones basadas en evidencias. Los procesos de evaluación e investigación deben informar acerca de la formación de los educandos, como también de los docentes y su quehacer, y así facilitar que los miembros de la sociedad se conviertan en participantes comprometidos y activos.

Para sustentar el proceso de toma de decisiones, es crucial situar la evaluación y la investigación en lo que el sistema educativo nacional ve como "educación de calidad". El proceso de consulta realizado a los múltiples actores de la sociedad a través del proyecto, tanto a la opinión pública como a los expertos en educación, proporciona un marco en el cual la educación de calidad incluye las dimensiones del desarrollo de competencias del siglo XXI.

A. Estructuras de evaluación e investigación y estado actual

El sistema educativo nacional ha sido influenciado por eventos históricos y reformas que se han producido en el país, especialmente desde la Guerra de la Triple Alianza a la Guerra del Chaco (1869-1936), la creación del Ministerio de Educación y Culto (1931-1954), el período dictatorial (1954 -1989), hasta la más reciente Reforma Educativa de los años noventa.

Los años de dictadura dieron como resultado un tono social subyacente que enfatiza el orden, la jerarquía, la obediencia, la disciplina y la negación de las diferencias, que también ingresaron al sistema educativo en forma de órdenes estrictas, represión y obediencia (Seiferheld, 2012; Elías y Segovia, 2011).

Los esfuerzos de reforma educativa de la década de 1990 sugirieron un cambio de mentalidad, con el fin de presentar propuestas para una educación descentralizada, participativa y democrática, diversa y multicultural, flexible y abierta a los cambios que son relevantes para el proceso de

aprendizaje; y reflexivo con énfasis en el aprendizaje (Serafini, 1993). Mientras se desarrollaban los conceptos, la reforma educativa prevista quedó incompleta como resultado de la debilidad democrática de la sociedad y de las instituciones (Quiñónez de Bernal, 2012).

La comprensión de este trasfondo histórico es importante para todas las instituciones y funciones educativas que trabajan hacia la meta de una educación de calidad en Paraguay, porque muestra que las transformaciones en la educación deben ocurrir primero con el cultivo de una nueva cultura que enfatice la participación social de los ciudadanos. De manera similar, en la evaluación y la investigación, el proceso de mejora debe comenzar observando primero cómo se ven la evaluación y la investigación actuales, y en qué medida todavía se encuentran afectadas por el tono y la cultura del autoritarismo y de la verticalidad.

El actual sistema de evaluación de Paraguay en el MEC está a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), orientado a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y usuarios de los servicios que brinda la institución con la misión de implementar "el sistema para evaluar la calidad de la educación en sus diferentes componentes constituyentes, es decir, a los diferentes actores involucrados, los insumos, los procesos, los resultados y el impacto generado. Las mediciones servirán de base para la toma de decisiones encaminadas a la mejora permanente del sistema educativo" (Ley N° 5749/2017).

Las prácticas existentes en el país y los desarrollos institucionales logrados en los últimos veinte años del sistema educativo nacional están relacionados con la evaluación de aprendizajes en las instituciones educativas incluyendo: la evaluación de la educación inicial y preescolar; la evaluación de la calidad del sistema educativo a través de pruebas estandarizadas de los estudiantes; la evaluación del desempeño de los educadores para la Certificación Profesional de Educadores; la evaluación para el otorgamiento de Licenciamiento de Instituciones de Formación Docente. A partir del 2020, el INEE está diseñando su reestructuración como organismo regulador, autónomo y autárquico.

B. Evaluación del Estudiante

Operacionalmente, la unidad de análisis para estas evaluaciones es el estudiante y los responsables de la evaluación son los docentes. Los resultados se utilizan para conocer el progreso y estado del aprendizaje en el área de conocimiento por grado, ciclo y nivel educativo y con fines de promoción. El SNEPE fue creado en abril de 1995, con el propósito de generar información permanente, válida, confiable y oportuna sobre el nivel de logro de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes, así como sobre los complementarios y las variables contextuales que ayudan a interpretar mejor los resultados de las medidas de rendimiento académico.

A nivel nacional, los resultados más recientes del SNEPE 2018 muestran que entre 7 y 8 estudiantes de cada 10, se encuentran por debajo del nivel mínimo de logro esperado en las áreas de Matemáticas, Comunicación en español y Comunicación en guaraní, en todos los grados evaluados y realizados; peor resultado en comparación con los resultados de 2015 (MEC, 2020a).

Si bien las pruebas estandarizadas no hablan de todas las competencias de un estudiante, los resultados de las pruebas muestran que los niveles básicos de aprendizaje no se cumplen en gran medida. Los resultados del SNEPE están destinados a ser utilizados para mejorar la calidad del aprendizaje e innovar en estrategias pedagógicas de manera específica. Se ha avanzado en la adopción y consideración de cómo evaluar los niveles de aprendizaje de los estudiantes y qué pasos deben estar involucrados en ese proceso.

C. Evaluación Docente

Para la profesión docente, existen tres procesos diferenciados:

1) Matrícula o registro profesional para quienes egresan de programas de docencia o han superado un curso de Habilitación Pedagógica.
2) Certificación documental basada en antecedentes académicos y laborales, evaluación de puntajes de formación continua y años de experiencia.
3) Concurso público para postularse a puestos docentes donde el registro y la certificación documental son obligatorios.

El sistema de evaluación del desempeño docente más actual incluye

el propósito de diagnóstico y formación para abordar aspectos fundamentales de las competencias profesionales, tales como:

1. el nivel de dominio del conocimiento enseñado;
2. el conocimiento y la aplicación del conocimiento pedagógico;
3. desempeño en el aula;
4. conocimiento y uso del currículum, instrumentos curriculares y evaluación del aprendizaje;
5. capacidades para diseñar estrategias pedagógicas;
6. habilidades de manejo del aula y mantenimiento de un ambiente apropiado para el aprendizaje, entre otros.

Como resultado del nuevo enfoque evaluativo del "Sistema de Acompañamiento Pedagógico", el docente paraguayo es evaluado por y para sí mismo, el superior y un compañero académico. Una comisión de evaluación coordina y supervisa todo el proceso de evaluación y la comisión prepara el informe final con comentarios a cada profesor y participa en la preparación de un plan de mejora.

El INEE ha realizado esfuerzos para aplicar diferentes instrumentos para las evaluaciones de los docentes a lo largo del tiempo. Sin embargo, el uso de los resultados para informar directamente la mejora de las prácticas docentes sigue siendo un desafío. Por otra parte, existe la percepción de que las evaluaciones tienen un trasfondo negativo de ser utilizadas de manera punitiva, en lugar de como un instrumento para informar a los docentes acerca de su desempeño y para mejorar las prácticas pedagógicas, y por ende la enseñanza y el aprendizaje en el aula.

D. Evaluación Institucional

El propósito de la evaluación institucional en el sistema educativo nacional de Paraguay es proponer, diseñar, implementar y validar los procesos de evaluación y también generar información veraz y oportuna sobre las actividades que se realizan para la toma de decisiones institucionales orientadas al mejoramiento (INEE, 2020a).

El Plan de Mejoramiento Institucional es uno de los instrumentos centrales para la planificación y evaluación de la gestión educativa. Los resultados de las evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes de SNEPE estuvieron disponibles para todas las instituciones a través del Registro Único del Estudiante (RUE), y su plataforma digital. En 2018 se agregó otra evaluación vo-

luntaria que permite a las instituciones obtener la certificación de calidad, con base en fines institucionales, gestión administrativo-financiera, gestión del talento humano y gobernanza institucional, gestión pedagógica curricular, vinculación sociocomunitaria y relaciones interinstitucionales. En la práctica, el proceso incluye dimensiones de autoevaluación institucional; elaboración de un plan de mejora; revisión de una comisión externa; y certificación de calidad institucional (MEC, 2008).

La evaluación institucional va acompañada de la evaluación de los directores de instituciones educativas. Los criterios para un buen desempeño directivo incluyen la gestión pedagógica, el desarrollo personal y profesional, la gestión administrativa y la gestión del vínculo social (MEC, 2008). Si bien existen dimensiones y métricas para evaluar el desempeño en la gestión, existe un bajo liderazgo pedagógico en general y un vínculo débil para agrupar toda la información y los datos para redactar planes de mejora institucional, definir las necesidades de capacitación y apoyo de los docentes, así como las necesidades de refuerzo de aprendizaje de los estudiantes.

E. Investigación, información y participación

El sistema educativo nacional cuenta con datos administrativos, informes y publicaciones, incluyendo el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) sobre infraestructura física, equipamiento; instituciones educativas; recursos humanos, presupuesto y finanzas; estudiantes y aprendizaje; formación de profesores y contenidos digitales; y herramientas para la gestión estratégica.

La falta de información articulada es un tema fundamental, ya que afecta el alcance y la participación comunitaria en la educación. En el marco evaluativo de Paraguay y también con base en la Constitución Nacional, la participación es un elemento clave de la educación y sus procesos.

El MEC cuenta con una Dirección General de Investigación Educativa (DGIE), dependiente del Viceministerio de Educación Superior que tiene como objetivo "fomentar el desarrollo de planes, programas y proyectos de investigación en áreas estratégicas que contribuyan al desarrollo en la educación, promoviendo un vínculo más cercano entre el campo de la educación y el de las ciencias de la educación, para ga-

rantizar el desarrollo de un capital humano, acorde a los avances del conocimiento" (Resolución MEC N° 2355/18).

La disponibilidad de información afecta el sistema educativo de Paraguay de dos maneras: investigación y participación comunitaria. Tanto el INEE como la DGIE cuentan con instancias de divulgación, vinculación y análisis: La Dirección de Vinculación y Divulgación, de la DGIE, tiene como objetivo implementar estrategias para promover la investigación relacionada con los esfuerzos nacionales de mejora de la educación (Resolución MEC Nº 2355/18). Por su parte, el INEE cuenta con la Dirección de Análisis y Divulgación, cuyo propósito es instalar y promover una cultura de rendición de cuentas pública en educación mediante la puesta a disposición de la información (INEE, 2020a).

Sin embargo, la sensibilización, la movilización y la capacitación aún no han podido desarrollarse y generar una retroalimentación en el sistema para informar a través y entre las partes interesadas y los diversos niveles educativos, siendo el acceso a datos sistematizados un requisito esencial para la difusión de la información más precisa y actualizada.

Debido a que la investigación en educación se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo dentro del sistema, el MEC, en su calidad de órgano de política pública y responsable del sistema educativo nacional, podría liderar el diseño y articulación de la investigación educativa en consulta con las organizaciones y abrir participaciones mediante el establecimiento de redes académicas, centros de investigación, tanto nacionales como internacionales.

De manera más operativa, es necesario definir las líneas prioritarias de investigación del conjunto de las propuestas en la Resolución N° 310/2021 la cual aprueba la "Agenda de Investigación en Educación". Esta definición debería estar relacionada con necesidades específicas identificadas, con desafíos de aprendizaje reconocidos, con la mejora de la práctica docente u otros temas del panorama actual que se considere necesario comprender en mayor profundidad. Las áreas específicas de necesidad identificadas en el sistema educativo relacionadas con los desafíos de aprendizaje de los estudiantes y la mejora de la carrera docente deben recibir atención, dado el panorama actual y los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

La consideración de la investigación, durante las discusiones en el marco del diseño del PNTE 2030, también arrojó luz sobre el hecho impor-

tante de que existen formas mucho más abiertas y formativas en las que la investigación se puede utilizar para dar información directa y retroalimentación sobre las prácticas que deben adoptarse en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Junto con los esfuerzos de investigación, se destaca la falta de impulso en la instalación de un repositorio de investigación educativa disponible para el público.

F. Conclusiones

El propósito de las evaluaciones en el sistema educativo nacional debe ser brindar información que permita la toma de decisiones basada en evidencia, lo que resultará en la implementación de mejoras en el corto, mediano y largo plazo; por lo tanto, las mejoras ocurren de manera continua. Evaluar implica medir, y los indicadores de calidad pueden cumplir el propósito central.

El actual sistema de evaluación e investigación de la educación de Paraguay se encuentra en una etapa relativamente incipiente, que se ha desarrollado principalmente en los últimos veinte años con una nueva visión de la reforma en la década de los noventa. Debido a que la evaluación docente ha sido tradicionalmente una herramienta para el control del desempeño con consecuencias para las personas evaluadas existe una cultura sólida que debe cambiarse. Si bien el marco legal actual ya reorientó la evaluación a un proceso reflexivo y formativo con provisión de incentivos para la mejora de la labor docente (Ley N ° 5749/2017), la práctica de la misma aún no se ha puesto al día. Una de las formas de evaluación más comunes en el sistema actual suele ser el seguimiento, la supervisión y el cumplimiento de la evaluación institucional. Existen mecanismos de evaluación para el seguimiento, la supervisión y el apoyo pedagógico, sin embargo, el análisis actual (PNTE2030, 2021c) identifica las debilidades en la capacitación y en el apoyo técnico y pedagógico por parte de los supervisores, que van más allá del aspecto de monitoreo del cumplimiento. Esta cultura subyacente es algo que afecta a todos los niveles y aspectos de la evaluación, falta la sensibilización del tema a través de discusiones abiertas y continuas sobre sus usos: para los usuarios y no solo la evaluación de los usuarios en el sistema educativo.

F.1 Evaluación del estudiante

Si bien las pruebas estandarizadas como SNEPE brindan un buen punto de partida para comprender los niveles generales de aprendizaje de los estudiantes, ha habido una gran dependencia de las pruebas estandarizadas, que

evalúan casi exclusivamente el aspecto cognitivo en la educación. Aunque existen indicadores socioemocionales, tanto en pruebas estandarizadas como en SNEPE, estos se presentan como anexos de una evaluación puramente cognitiva, además de no reflejar la situación real de los estudiantes ni pretender evaluar su desarrollo integral (PNTE2030, 2021b).

Existe una debilidad clara al no utilizar varios tipos de evaluaciones como herramientas para comprender y apoyar las múltiples dimensiones del estudiante y de su entorno, en lugar de un medio para alcanzar los puntajes finales para la promoción al curso siguiente.

F.2 Evaluación del maestro

Se han logrado avances con las experiencias piloto de acompañamiento en las evaluaciones de docentes. Sin embargo, existen debilidades en términos de métricas de desempeño docente, en la cultura institucional de ver la evaluación como un mecanismo punitivo. También, en la falta de uso de la evaluación docente para definir la capacitación que permita actualizar las habilidades e informar las prácticas de enseñanza adecuadas en el aula, de modo a alinearse con las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes. Es de notar, además, que al día de hoy no se reconocen prácticas innovadoras; es así como docentes y directores que las implementan pasan desapercibidos.

Las estrategias de mejora continua que se centran en trabajar con los profesores son importantes. Con presupuestos limitados, los programas destinados a apoyar la evaluación del desempeño docente no siempre son operativos y no se cuenta con un Plan de Carrera Docente sistemático que se base en los méritos, la formación y el desempeño.

F.3 Evaluación institucional

Las instituciones educativas son unidades que pueden articular de manera más directa los planes escolares de mejora y afectar las prácticas y el aprendizaje diario de docentes y estudiantes. Conforman un espacio y un nivel en el que la visión de la educación del siglo XXI puede ponerse en práctica teniendo en cuenta la gestión, las operaciones, la asignación de recursos, la instrucción y el aprendizaje.

El actual marco institucional de evaluación incluye diversas dimensiones en los planes operativos vigentes; sin embargo, dentro del proceso administrativo de desarrollo de los planes de mejoramiento escolar no está claro

cómo las evaluaciones entrelazan las operaciones escolares con las prácticas docentes y las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, especialmente en la consideración del conjunto diverso de habilidades y competencias que se espera que los estudiantes aprendan en el sistema con el fin de crecer en habilidades para el siglo XXI.

Especialmente, dada la prioridad de Paraguay en la inclusión y la educación democrática y participativa, un elemento que representa una debilidad en la evaluación institucional es la noción de equidad, y no solo de calidad.

F.4 Investigación, información y participación

Una debilidad que se menciona repetidamente en el análisis SIGED es la falta de información sistematizada, precisa y actualizada, que pueda informar los usos continuos de la información para orientar las decisiones tomadas sobre la enseñanza, el aprendizaje y el funcionamiento de la institución educativa. El valor de la información no es el mero acceso y la disponibilidad, sino cómo se utiliza para capacitar a los usuarios de manera que estén informados y tomen decisiones. Si bien hay una gran cantidad de datos disponibles, no se observa una vinculación de estos datos para ilustrar en tiempo real, dónde se necesita el apoyo escolar y dónde se debe mejorar el entorno de aprendizaje positivo.

Los líderes visionarios miran la educación del siglo XXI con instituciones educativas que se centran no en preparar estudiantes para una vida de una serie de pruebas, sino en preparar a jóvenes para las pruebas de la vida (Elías, 2001 citado en Bencivenga y Elías, 2003).

4.6. Financiamiento Educativo

El financiamiento es clave para planificar y gestionar las políticas públicas, programas y proyectos educativos de un país, dado que enmarca la sostenibilidad, predictibilidad y viabilidad del espectro de acciones. Es por ello que, en Paraguay se ha buscado avanzar hacia un sistema de financiamiento sustentable, equitativo, eficiente y transparente, lo cual está plasmado en las líneas estratégicas del Plan Nacional de Educación 2024, el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan de Acción Educativa 2018-2023 en desarrollo. En miras a este objetivo, en el marco del diseño del PNTE, se con-

sidera la dimensión de financiamiento educativo dentro de los ejes estratégicos de acción.

En este marco, se presenta el análisis del eje de financiamiento educativo, que expone las fortalezas y puntos críticos del financiamiento que impactan a nivel sistémico, territorial y escolar.

A. Estructura del financiamiento a la educación pública

En los últimos años, Paraguay ha propiciado instancias para administrar y asignar recursos con miras a elevar la calidad de la educación, la investigación y fortalecer las políticas estratégicas a largo plazo. En el año 2012, se crea el FEEI (Ley Nº 4758/2012), que facilita la gestión de proyectos y asegura los recursos de inversión en capital físico y capital humano para garantizar las prioridades políticas de largo plazo. A su vez, desde 2011 y de forma gradual se establece una nueva herramienta de planificación, el presupuesto orientado a resultados, que reemplaza los modelos de administración rígidos y centralizados, por la toma de decisiones de manera colaborativa, en función de un resultado deseable, además de permitir una planificación de mayor temporalidad. Por último, se presenta un aumento significativo en el presupuesto dirigido a educación, y como proporción del gasto público. A nivel de gobiernos departamentales y municipios se presentan tareas y funciones de financiamiento determinadas, como infraestructura y alimentación escolar. A nivel de instituciones educativas, destaca la existencia de las ACE, en razón de la participación y preocupación de la comunidad educativa por el financiamiento escolar. A pesar de estos avances, el análisis da cuenta de las siguientes debilidades:

- El presupuesto de educación, medido conforme a estándares internacionales, es inferior al 20% del PGN.
- En términos comparativos a nivel de la región, Paraguay es uno de los países con menor inversión en educación como porcentaje del PIB y por estudiante.
- Considerando las tres fuentes de financiamiento (FF10, FF20, FF30), se identifica una falta de sostenibilidad de los recursos a largo plazo vinculados al impacto fiscal negativo de la pandemia y a la finalización de la vigencia de la ley FONACIDE, componente principal de la Fuente 30.
- La identificación y distribución de recursos a áreas prioritarias no se vinculan con un diagnóstico, evidencia previa o validación de actores claves, por lo que, se producen

limitaciones para la identificación y formulación oportuna de proyectos.

- Ausencia de una hoja de ruta para convertir los lineamientos del Plan Nacional de Educación 2024 en programas de inversión financiables.
- Los recursos que destina el FEEI a proyectos y programas no se ejecutan en los niveles planificados para cada año, debido a problemas de gestión de recursos y temas administrativos, como la relación con las empresas que entregan servicios.
- Los objetivos establecidos en el presupuesto por resultados derivan de los problemas educativos que se identifican en materia de educación, sin embargo, algunos de estos objetivos no se encuentran efectivamente sustentados por programas dirigidos a mejorar esos problemas en específicamente.
- Dentro del proceso del análisis presupuestario falta coordinación entre las entidades involucradas para cumplir con los objetivos establecidos en el sistema educativo.
- El gasto en educación que realizan los gobiernos municipales, dada su autonomía política, administrativa y normativa, no se encuentra dentro del sistema presupuestario.
- Hay un vacío de información con respecto a los aportes de las familias a las instituciones educativas, específicamente, en el gasto sobre infraestructura escolar.
- Problemas en la gestión financiera de los recursos transferidos del MEC a las ACE.

En general, se encuentra un financiamiento educativo insuficiente, además de una ausencia de articulación entre los actores relevantes que intervienen en las decisiones de financiamiento de la educación pública.

B. Distribucion del financiamiento

La distribución del financiamiento se establece bajo un programa presupuestario que se reestructura a partir del presupuesto orientado a resultados. Así, se divide en tres clases de programas, i) programas centrales; ii) partidas no asignables a programas y iii) programas sustantivos.

En Paraguay se cuenta con el Plan Nacional de Educación 2024 (PNE) para orientar la distribución del presupuesto a tres ejes fundamentales, acceso, calidad y gestión. Hay progresos en el financiamiento y propuestas de aumentar el presupuesto en Educación de Primera Infancia y Educación inclusiva, respectivamente. Un avance, en el contexto de la crisis sanitaria, se observa a nivel de integración de TIC en la educación paraguaya y el catastro sobre infraestructura y adaptación de las instituciones educativas. Contraria-

mente a estas fortalezas del sistema, el análisis da cuenta de las siguientes debilidades:

- Sobreestimación del presupuesto para los programas sustantivos, dado que no se espera la total ejecución de los recursos.
- Inestabilidad del presupuesto dirigido al mejoramiento escolar en la última década, lo cual se vincula con la falta de estrategia a mediano y largo plazo en este ámbito y la acumulación de recursos no ejecutados.
- Hay un bajo y temporal nivel de financiamiento a los proyectos del eje calidad debido a su fuente de financiamiento (aportes extranjeros, compensaciones económicas del FEEI, donaciones de la Unión Europea y préstamos de organismos internacionales que son recursos temporales).
- La matrícula en EBB ha disminuido y su presupuesto ha aumentado, mientras que la matrícula en EI y EM ha aumentado y su presupuesto se ha mantenido. Entonces, la proporción del presupuesto aprobado según nivel educativo no condice con la evolución de la matrícula.
- En educación indígena se establece un 0,1% del presupuesto del MEC; en educación inclusiva un 0,2% del presupuesto; un 0,8% se dirige a formación docente no universitaria y un 2,7% se le asigna a primera infancia. En general, se constata que el presupuesto orientado a las modalidades educativas es insuficiente.
- Falta información respecto al ámbito de infraestructura a nivel nacional, departamental y a nivel de instituciones educativas.

Las dificultades en esta arista se vinculan con una débil estructura de gestión y asignación presupuestaria —que se relaciona con el nivel de presión tributaria—, a la vez de una baja inversión y planificación para asegurar una educación de calidad, inclusiva e intercultural.

C. Mecanismos de asignación del gasto

Desde el marco normativo, Paraguay es un Estado que asume el rol de garante de derechos y provee una educación pública, gratuita, obligatoria, equitativa y de calidad para la ciudadanía. A nivel nacional la principal fuente de financiamiento de la educación obligatoria de gestión oficial proviene de los recursos genuinos que representan más del 90 % de los recursos públicos que se invierten en el sector educativo.

La segunda fuente de financiamiento más importante del sector edu-

cativo la constituyen los recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). El FEEI se creó en el año 2012 para fomentar las inversiones estratégicas en el sector educativo guiadas por la política de desarrollo de largo plazo del país. Por legislación, estos fondos están destinados a inversiones en tecnologías de la información, formación docente, infraestructura escolar, evaluación de la calidad educativa, atención integral a la primera infancia, redes de cooperación escolar, becas de formación superior e investigación y desarrollo. El FEEI está administrado en forma conjunta por el sector público y el sector privado, y recibe el 30% de todos los fondos del Fonacide. Los recursos se implementan a través de proyectos aprobados que contienen acciones específicas, beneficios, plazos, recursos, metas e indicadores beneficiarios

A nivel departamental y municipal, se cuenta con recursos asignados con enfoque de equidad a través de la metodología de Microplanificación de la oferta educativa, que es una iniciativa conjunta entre el MEC, los gobiernos departamentales y municipales, las instituciones educativas y representantes de la comunidad para asignar el financiamiento a la infraestructura y alimentación según las necesidades específicas de cada institución educativa, priorizando las que presentan mayores urgencias.

A nivel de institución educativa, la transferencia de recursos financieros en el marco de la gratuidad es un mecanismo de equidad, ya que ofrece un complemento adicional a las instituciones que requieren una inversión importante en infraestructura y que, en general, corresponden a aquellas más vulnerables. Lo descripto permite reconocer fortalezas sin embargo se identifican algunas debilidades:

- El sistema de financiamiento educativo es altamente centralizado, donde las direcciones departamentales del MEC se encargan de fiscalizar la ejecución del presupuesto, pero no administran un presupuesto propio.
- A nivel departamental, es necesario contar con indicadores que permitan medir el nivel de vulnerabilidad de la población local, las instituciones educativas y familias, para focalizar y/o aumentar los recursos (programas centrales del MEC) en los niveles educativos para aquellos sectores con mayor necesidad.
- Falta una normativa con criterios técnicos para la asignación de los recursos por parte de las goberanciones y municipios, ya que queda a interpretación de cada localidad lo que se entiende por equidad en la asignación de recursos.

- La transferencia del MEC por concepto de gratuidad a las instituciones educativas es un monto que varía año a año en relación a la matrícula declarada, lo que dificulta la planificación anual por parte de las instituciones educativas.
- El monto de gratuidad es reducido, dado que la función de proveer infraestructura adecuada recae principalmente en los gobiernos departamentales y municipales con recursos del FONACIDE y en los proyectos de ampliación y reparación del FEEI.
- Es necesario recabar información relevante sobre la situación socioeconómica de los hogares, instituciones educativas y localidades.

Los puntos críticos más relevantes son la prevalencia de un sistema de financiamiento altamente centralizado y la baja focalización de los recursos de acuerdo con las necesidades territoriales y escolares.

D. Efectividad del gasto

Entre 2006 a 2020 el presupuesto destinado a la función educación ha aumentado sostenidamente, duplicándose, lo que condice con las mejoras en los indicadores de tasa neta de asistencia, culminación de estudios, cobertura y retención escolar. A partir de estos avances se establecen algunas debilidades:

- Bajos índices de retención escolar de la cohorte 12 años de escolarización;
- Bajo desempeño en pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional;
- Deficiente información o datos disponibles respecto a indicadores que permitan medir la eficiencia en la asignación de recursos;

En este punto se visualiza un nudo crítico, referido a la baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo. Esta problemática impacta directamente al eje de calidad educativa y se plantea como desafío en el ámbito de la efectividad del gasto.

E. Transparencia y Rendición de Cuentas

A través de planes de acción, Paraguay ha traducido su participación en la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto en compromisos y resultados concretos.

En este sentido, se ha avanzado en la rendición de cuentas y transparencia a la sociedad civil y, específicamente, a los pueblos indígenas.

En lo referido a la rendición de cuentas y fiscalización a nivel de Gobiernos Departamentales se ha intentado desconcentrar las funciones del sistema educativo mediante los directores departamentales y supervisores técnicos y pedagógicos, quienes ayudan en la gestión organizacional y financiera. A su vez, a nivel de instituciones educativas se establece un equipo de gestión que, junto al director, colabora en la gestión administrativa y financiera. En relación con la transparencia de información, se ha avanzado en iniciativas que proporcionen bases de datos del sector educativo, por ejemplo, el Registro Único del Estudiante (RUE), Mapa Escolar o el SIGMEC. Mediante estos avances se plantean los siguientes nudos críticos:

- Ausencia de un proceso de verificación de la ejecución de los recursos transferidos del FONACIDE a los Gobiernos Departamentales y Municipios;
- Limitada autonomía a nivel local en el proceso de rendición de cuentas;
- A nivel de instituciones no se incentiva la rendición de cuentas como una responsabilidad del director hacia el mejoramiento continuo, más que un proceso administrativo (estado de la institución);
- Ausencia de registros administrativos sobre la fiscalización a nivel departamental (supervisores);
- Vacío de información sobre los aportes privados que realizan las familias a las instituciones educativas oficiales, así como también de datos sobre el nivel socioeconómico y contexto familiar del estudiante;
- Falta de promoción de la investigación académica y comunicación entre unidades del sector público para mejorar el diagnóstico y formular soluciones ante el sistema educativo actual.

En general, se encuentra el nudo crítico respecto a la existencia de falencias en los mecanismos de transparencia, monitoreo y evaluación del uso de los recursos.

F. Conclusiones

El diagnóstico de financiamiento escolar en el sistema educativo expone que durante los últimos años Paraguay ha buscado avanzar hacia un sistema de financiamiento equitativo, eficiente y transparente mediante diversas iniciativas y procesos. Sin embargo, a través de estos avances se visualizan debilidades vinculadas a las distintas dimensiones (estructura, distribución, asignación de recursos, efectividad del gasto, transparencia y rendición de cuentas) del financiamiento en el sistema educativo. Así, a nivel general se establecen ocho nudos críticos que corresponden a los siguientes:

1. La prevalencia de un sistema de financiamiento altamente centralizado;
2. Un financiamiento educativo limitado, en términos de recursos y sostenibilidad;
3. La escasa validación y alineación de los recursos con los objetivos estratégicos para el mejoramiento educativo;
4. La baja focalización de los recursos de acuerdo con las necesidades territoriales y escolares;
5. Una débil estructura de planificación y asignación presupuestaria;
6. La ausencia de una inversión y planificación para asegurar una educación de calidad, inclusiva e intercultural;
7. La baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo;
8. La persistencia de falencias en los mecanismos de transparencia, monitoreo y evaluación del uso de los recursos.

4.7. Marco Legal

En el contexto de un proceso de transformación educativa, resulta esencial realizar una revisión profunda y detallada del marco legal y normativo en el cual se desenvuelve el sistema educativo nacional, en cuanto este constituye el marco que estructura y sostiene al sistema, influyendo transversalmente en cada uno de los niveles y ejes temáticos que es necesario considerar en una reforma de esta naturaleza.

El Marco Regulatorio del Sistema Educativo está integrado por la Constitución Nacional de la República

de Paraguay, los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia educacional de los que Paraguay es parte, las leyes y reglamentos que se aplican actualmente en el sistema educativo, y las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades del sector (Ministerio de Educación y Ciencias).

Se consideran también los mecanismos institucionales que permiten el cumplimiento de dichas normas, además de las prácticas y costumbres que regularmente condicionan el actuar de los funcionarios y docentes del MEC, a fin de conocer cómo se desarrollan efectivamente las acciones que permiten el logro de los fines de la normativa vigente y de las políticas públicas del Sistema Educativo del Paraguay.

A. Situación actual del Marco Legal del Sistema Educativo

Paraguay cuenta con una estructura legislativa compleja, compuesta de un importante número de normas que abarcan la mayor parte de los temas relevantes para el sistema educativo nacional. Asimismo, las normas se encuentran alineadas con la Constitución Nacional y dan cuenta de los principales compromisos internacionales adoptados por el país a través de tratados y convenciones.

Sin embargo, esta legislación presenta contenidos de carácter más bien general, de tal forma que no permite inferir la forma y grado en que estas normativas se pueden cumplir en su aplicación práctica. Tampoco existe una vinculación estrecha e imperativa entre las normas legales y la disposición de los recursos financieros necesarios para que ellas sean implementadas a cabalidad, ni se cuenta con la capacidad institucional suficiente para darles cumplimiento.

Existen normas reglamentarias que señalan acciones que deberán ser llevadas a cabo, pero no dan cuenta adecuadamente de la forma en que se ejecuta el mandato legal y concretan los fines de este. También se emiten normas administrativas emanadas del Ministerio, de los Viceministerios y de las Direcciones Generales que definen de forma más detallada la actividad de los entes y autoridades contempladas en las normas, pero que por su cantidad y diversos orígenes aumentan las contradicciones, generan superposiciones de normas y funciones, y producen cambios constantes de criterios,

lo que finalmente impacta en la implementación de las políticas.

Todo lo anterior da cuenta que las normas del sistema educativo rigen en paralelo, sin que existan criterios legales para determinar cuál prima sobre otra y, por tanto, casos de similares características pueden tener soluciones muy distintas dependiendo del criterio del funcionario a cargo. Además, las variadas normativas dificultan un conocimiento detallado y actualizado de las instrucciones conforme a las cuales se debe dar cumplimiento a los mandatos legales, especialmente para las autoridades y funcionarios que se encuentran en el nivel departamental y en las instituciones educativas de zonas más alejadas.

Por otra parte, la legislación vigente en materia educativa no aborda de manera clara los distintos requerimientos derivados de cada una de las etapas del ciclo de la vida de niños y adolescentes. Con excepción de la educación inicial que cuenta con normativa propia, los demás niveles educativos se encuentran regulados de manera genérica, sin un análisis diferenciado que permita abordar de manera precisa y detallada las necesidades específicas de cada etapa de la vida y su consecuente expresión a nivel de las políticas educacionales.

En cuanto a la estructura orgánica del MEC, la Ley Nº 5749/2017 que establece la Carta Orgánica del MEC, constituye indudablemente uno de los más importantes avances en materia de la organización y modernización del ente rector de la educación en el Paraguay, pero esta no se ha acompañado por un manual de funciones y responsabilidades de las distintas unidades que integran las direcciones generales, ni tampoco se han definido la cantidad de cargos (o funcionarios) necesarios para la operación interna de la institución con sus respectivos perfiles, lo que impacta en la correcta implementación de las políticas y programas.

Con relación al personal del MEC, a diferencia de otros organismos o entidades del Estado, este Ministerio tiene funcionarios de carácter administrativo y docentes, los que se rigen por estatutos distintos, pero conviven dentro de las direcciones, departamentos y unidades del MEC a nivel central, departamental y local, sin que exista asociación de rubros con las funciones que se ejercen efectivamente, lo que genera problemas, conflictos y desigualdades relativas a remuneraciones, capacitación, estabilidad laboral, responsabilidades, entre otras.

En cuanto a la descentralización de las funciones en materia de educa-

ción, la normativa se observa deficiente, la toma de decisiones se encuentra principalmente concentrada en el MEC, así como en sus respectivas Direcciones Generales del nivel central, lo que dificulta hacer efectiva la descentralización de la educación hacia los departamentos. Tampoco se han encontrado regulaciones que propendan suficientemente a la descentralización o entreguen claramente espacios de independencia en la toma de decisiones a nivel departamental.

Respecto a los docentes, existen debilidades relativas al bajo nivel de exigencia normativa respecto de su formación, lo que atenta contra la valoración social de la carrera docente, dificultando que se logre atraer a ella a los candidatos más idóneos. En este ámbito, las normas legales y reglamentarias aplicables son escasas, y existen dudas respecto del currículum oficial de la formación inicial docente, permitiendo la existencia de una multiplicidad de opciones. Ello se traduce en dificultades para el establecimiento de requisitos objetivos y estandarizables de sus competencias al momento de iniciar su carrera profesional; esto dificulta un adecuado control por parte del Estado de la calidad de la formación. Finalmente, se observa una insuficiencia normativa en cuanto a la consideración de la totalidad de las funciones o tareas que deben desarrollar los docentes para el adecuado cumplimiento de sus labores.

En el ámbito del financiamiento, si bien Paraguay cuenta con normas claras y completas respecto de la administración financiera del Estado, que regulan la forma en que se elabora anualmente el presupuesto de la nación y permiten identificar los recursos que son asignados al ámbito de la educación y a las distintas líneas de financiamiento de la misma, no existe la misma claridad normativa respecto del modelo de financiamiento del sistema educativo nacional, es decir, la forma en que se distribuyen los recursos a niveles departamentales y de establecimientos escolares se encuentra reflejada solo en normativas de carácter reglamentario, que establecen de manera más bien general cómo opera el modelo, cuáles son los criterios de asignación, cómo se focalizan u orientan los gastos, y cuáles son las obligaciones de rendición de cuentas.

Respecto de la normativa de Educación Inicial, Escolar Indígena e Inclusiva, los principales nudos críticos tienen relación con la falta de implementación y operatividad de la institucionalidad asociadas a estas, tanto a nivel central como departamental e instituciones educativas, además de la

necesidad de contar con el personal idóneo en sus Direcciones Generales, en los departamentos y en las instituciones educativas, además de la falta de asignación de recursos financieros y económicos para el correcto cumplimiento de los fines y objetivos de sus respectivas leyes. A su vez, se detectó una importante debilidad en la falta de una debida coordinación y articulación entre ellas y el sistema educativo nacional y las unidades que lo implementan.

En cuanto a TIC, si bien la legislación vigente contempla la posibilidad de uso de tecnologías tanto en la gestión pública, como en el proceso formativo, resulta preocupante que no existan capacidad, condiciones, herramientas y cultura institucional que permitan y faciliten la implementación de dichas tecnologías.

En este sentido, la falta de normativas que regulen el uso y protección de información obtenidos por el sistema educativo, de tal forma que den certeza a los actores del sector sobre el buen uso institucional de los datos es una debilidad. A su vez, representa una debilidad la falta de avance en la difusión de toda información que permita a la ciudadanía participar con opiniones, demandas y propuestas en el ámbito educativo, así como la imposibilidad de acceso a las plataformas informáticas y herramientas tecnológicas de las instituciones educativas.

5

ANÁLISIS SISTÉMICO

Transformación EDUCATIVA

5.

ANÁLISIS SISTÉMICO

Los principales documentos que rigen al sistema educativo nacional y las consultas desarrolladas con la sociedad civil introducen una visión altamente ambiciosa de las aspiraciones educativas nacionales, que se engloban en el interés de avanzar hacia un sistema de calidad, con un enfoque de derechos humanos, universal, inclusivo, equitativo y que preserve y refuerce la identidad intercultural y multilingüe del país. Tomando esta expectativa como un norte de la Transformación Educativa, la pregunta fundamental que emerge es cuáles son las principales fortalezas y nudos críticos que están facilitando y obstaculizando el cumplimiento de esta visión.

La respuesta a esta interrogante supone como punto de partida una mirada integrada y sistémica de los ejes temáticos analizados. En esta línea, de gran escala en el mundo se enfatiza en que para impulsar el cambio de los sistemas educacionales se necesitan políticas sistémicas, amplias y profundas (Hopkins, 2001), que consideren las particularidades del contexto mayor del cual el sistema educativo es parte, y presenten una articulación interna entre sus dimensiones claves y entre los distintos niveles de gobernanza. Así, es solo por medio de una visión holística –que trascienda los esfuerzos fragmentados que caracterizan a muchas reformas– que es posible responder al desafío de fortalecer la calidad, equidad e inclusión en los sistemas educativos contemporáneos. Para ello, un paso ineludible es estudiar en profundidad el sistema educativo, sus componentes principales, las interacciones entre estos y analizar las formas de cambiarlos (Hopkins, 2019).

En la actualidad, la visión sistémica necesaria para el Plan Nacional de Transformación Educativa no puede abstraerse del contexto generado por la irrupción de la pandemia del Covid-19 durante el año 2020-2021. Por un lado, alrededor del

mundo y en Paraguay, la crisis sanitaria –con sus consecuencias sociales y económicas– proyecta dificultades presupuestarias y modificaciones en las prioridades nacionales a ser tomadas en cuenta en el proceso de construcción del PNTE. Por otro lado, y sin desconocer lo anterior, se trata de un escenario que ha visibilizado la urgencia de responder a las problemáticas de los sistemas educativos, abriendo posibilidades para el logro de acuerdos que contribuyan a sentar las bases de los cambios sistémicos requeridos.

Con el fin de obtener los elementos fundamentales para un análisis sistémico, de los distintos ejes temáticos analizados, en esta sección se toman los puntos resaltantes de los diagnósticos y se presentan los principales desafíos encontrados por los análisis a nivel sistémico, territorial e institucional, y las intersecciones entre los ejes. Se exponen los nudos críticos transversales que resultan del análisis integrado entre los mismos –que son primordiales para el desarrollo del PNTE2030– a fin de impulsar al sistema educativo nacional hacia los cambios deseados.

Resulta importante precisar que los distintos aspectos planteados en esta sección no corresponden a las políticas específicas a implementar en el país, las cuales serán objeto de estudio durante la etapa de formulación del PNTE 2030 y su Hoja de Ruta 2020-2030 respectivamente. Asimismo, cabe mencionar que no se incluye en esta etapa un análisis por nivel educativo, ya que se revisan puntos críticos que subyacen a las distintas etapas del ciclo de la vida.

Por último, se puede acotar que existen una serie de fortalezas del sistema educativo, como también políticas y programas exitosos que fueron ilustrados en detalle en los diagnósticos por eje, así como nudos críticos que abren oportunidades de mejora.

5.1 Tensiones en el sistema educativo nacional e intersecciones entre los ejes temáticos

Un primer punto fundamental para la incorporación de cambios sistémicos en la educación corresponde al estudio en profundidad del sistema educativo, sus componentes e interacciones entre ellos. En este apartado, se presenta una breve síntesis de los diagnósticos de los siete ejes temáticos:

A. Desarrollo Profesional del Educador

El diagnóstico del eje temático de desarrollo profesional del educador muestra que la mejora de las condiciones y capacidades del cuerpo docente ha sido una preocupación central en la política educativa en las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de esta preocupación y de los múltiples esfuerzos realizados, se identifican importantes debilidades, centradas en asegurar las condiciones adecuadas para el ejercicio de la docencia como una actividad profesional en las instituciones educativas, en la formación de las capacidades necesarias para lograr aprendizajes acordes al perfil del estudiante que se ha propuesto con un enfoque intercultural e inclusivo, y en estructurar una carrera profesional docente que permita el desarrollo a lo largo de la vida.

En particular, el análisis elaborado da cuenta, en primer lugar, de que las condiciones laborales de los docentes en las instituciones educativas distan de ser óptimas, ya que un gran número de ellos trabaja en múltiples turnos, instituciones, jornadas y niveles, y que los docentes cumplen con un gran número de tareas fuera de lo instruccional sin tener horas de contrato para cumplirlas, lo que imposibilita el trabajo colegiado y el aprendizaje organizacional al interior de las instituciones educativas. Junto con ello, el diagnóstico releva que las condiciones materiales, es decir, las remuneraciones, la infraestructura escolar, el acceso a material para la enseñanza, son precarias. En cuanto a la formación inicial, el diagnóstico muestra que persiste la baja calidad de las instituciones que forman docentes. La formación en servicio, a su vez, consiste en un gran número de iniciativas, pero no articuladas como política. La carrera profesional del educador, por otro lado, si bien establece una serie de derechos

y responsabilidades y está vigente desde hace décadas, aún no se logra implementar a cabalidad. De esta forma, existen para los docentes escasas oportunidades para aprender de forma situada, colaborativa y continua, de acuerdo a los desafíos que presentan los alumnos en su contexto concreto. Esto es particularmente importante en el Paraguay, debido a la necesidad de contar con enfoques interculturales e inclusivos. Por último, y como resultado de los puntos anteriores, el diagnóstico muestra que las prácticas de aula se centran en la repetición de contenidos de forma vertical, con escaso protagonismo de los estudiantes y con poca posibilidad del ejercicio de la creatividad y la innovación de los docentes, lo que se aleja del enfoque inclusivo e integral establecido en las reglamentaciones vigentes y en los perfiles tanto del docente y como del estudiante.

Las políticas específicas de desarrollo profesional del educador deben acompañarse de cambios en los distintos ámbitos de la política educativa para potenciar, de manera sinérgica, las capacidades de los docentes de forma que la transformación pueda instalarse en el trabajo cotidiano y los procesos del sistema educativo. De lo contrario, se corre el riesgo de parcializar las medidas y reducir los efectos positivos de las mismas. Por ejemplo, las condiciones materiales de los docentes están marcadas por la organización del sistema, y la falta de apoyo pedagógico debe abordarse desde los puntos críticos observados en el eje de gestión educativa. La insuficiencia de asegurar condiciones laborales básicas y de desarrollo en servicio, a su vez, tienen relación con las problemáticas detectadas en los ejes relativos a marco legal y financiamiento. Desde el currículum, existe un importante correlato, ya que la formación inicial y en servicio deben entregar conocimientos y competencias a los docentes para poder implementarlos en sus aulas desde una perspectiva creativa. También es importante considerar los recursos e infraestructura tecnológica, ya que, como se observa en el capítulo referido a TIC, las tecnologías pueden ser un catalizador del aprendizaje, y a su vez, son un requerimiento en las pedagogías del Siglo XXI.

B. Gestión Educativa

El diagnóstico del eje de gestión educativa efectuado demuestra que, en los últimos años, Paraguay ha introducido distintas iniciativas dirigidas a fortalecer la gestión educativa a nivel central, departamental e institucional. No obstante, el análisis visibilizó un núcleo de debilidades comunes en los distintos niveles que han permanecido en el tiempo y que podrían ser abordados con el fin de instalar una nueva forma de gestión capaz de cumplir con el propósito de la Transformación Educativa.

En virtud a lo señalado en el párrafo precedente, cabe señalar que el diagnóstico define 7 grandes nudos críticos que articulan las distintas problemáticas identificadas en la gestión a nivel central, departamental y local, los cuales corresponden a los siguientes: i) la existencia de un esquema de gestión altamente centralizado, vertical y regulatorio; ii) la prevalencia de un modelo de gestión escasamente centrado en el mejoramiento y la innovación educativa; iii) la presencia de débiles condiciones estructurales y organizativas para la gestión educativa; iv) la falta de capacidades para la gestión y de condiciones laborales atractivas para los líderes y equipos a cargo de este ámbito; v) la persistencia de una gestión escasamente basada en evidencia y en herramientas de planificación, monitoreo y evaluación continua; vi) la baja participación e involucramiento de las comunidades en la gestión del sistema educativo, y vii) la escasa transversalización del enfoque de la atención en y para la diversidad en la gestión educativa.

La falta de autonomía se relaciona con la falta de articulación entre los distintos niveles del sistema educativo. En este sentido, se observan relaciones con el financiamiento, y la evaluación e investigación la cual no se encuentra necesariamente al servicio de los distintos actores del sistema, y no solamente para el MEC central. Estos atributos de vinculación se conectan también con la falta de un desarrollo docente contextualizado con relación a la atención de la diversidad de las personas en los territorios del Paraguay. Como se ha visto en TIC, el uso de tecnología y comunicación para la gestión van intrínsecamente conectados.

C. Desarrollo Curricular y Competencias para el Siglo XXI

El currículum es uno de los componentes de un sistema educativo, cuyo propósito comúnmente es hacer explícito lo que una nación quiere que sus estudiantes aprendan para que puedan participar plenamente, ser ciudadanos responsables y ocupar su lugar en la sociedad. La Constitución Nacional de 1992, junto con las leyes particulares y perfiles de graduados, visibilizan el tipo de sociedad que la nación quiere ser y el papel de la educación para hacer realidad esa visión. En este ámbito, los principales componentes de la visión de Paraguay son la educación como derecho humano, cuyo objetivo es el pleno desarrollo de las personas, así como la idea de una sociedad más justa, como lo demuestra la preocupación por la equidad para todos.

Con respecto a su sistema educativo, la visión de equidad de Paraguay incluye: el acceso universal a la educa-

ción, el pleno desarrollo del potencial individual como propósito primordial de la educación junto con la sostenibilidad de la cultura paraguaya, el apoyo a la democracia y el desarrollo y prosperidad de la nación. El contexto de multiculturalismo, bilingüismo, multilingüismo, interculturalidad e inclusión de Paraguay, y su población indígena, informa su concepto de equidad en el currículum, particularmente bajo la ley que ordena el bilingüismo guaraní y español, el derecho a aprender en la lengua materna, y la inclusión, así, los valores arraigados en la interculturalidad y la diversidad respaldan aún más la equidad. Para el cumplimiento de estos propósitos nacionales, el currículum debe incorporar estos valores.

Enmarcado en lo anterior, el diagnóstico del eje temático desarrollo curricular y competencias para el siglo XXI permite introducir las principales debilidades visualizadas en este ámbito. Entre ellas, figuran las siguientes:

i) Recursos: insuficientes recursos financieros, humanos y materiales (por ejemplo, libros, TIC, etc.) para permitir que las instituciones educativas implementen, interioricen y mantengan de manera efectiva las innovaciones curriculares exitosas del siglo XXI;

ii) Gestión: falta de políticas para mantener los programas educativos y curriculares efectivos cuando se producen cambios de personal en el MEC y en las instituciones educativas. Asimismo, la colaboración en los tres niveles del sistema educativo no apoya el desarrollo de la capacidad de las instituciones educativas para asumir la responsabilidad de la ejecución afectiva de un plan de estudios de calidad con el fin de lograr un aprendizaje eficaz;

iii) El compromiso, la comunicación y la participación de las comunidades para apoyar y mantener la confianza de las comunidades en el plan de estudios y el aprendizaje no se da en la realidad;

iv) Flexibilidad curricular: la regla de flexibilidad del plan de estudios del 30% tiene debilidades en su eficacia para proporcionar suficiente adaptabilidad a diversas comunidades, para una inclusión de base amplia y para abordar las diversas necesidades de aprendizaje de sus estudiantes;

v) Formación de docentes: los modelos de formación de docentes tienen limitaciones desde la perspectiva de su historial de producir una implementación curricular eficaz, junto con esto, tampoco se aborda suficientemente los conocimientos y habilidades que el plan de estudios pretende alcanzar;

vi) Evaluación: las políticas e instrumentos de evaluación no se encuentran alineados con los objetivos y la pedagogía del currículum del siglo XXI, ni con la revisión institucional de la inclusión. Junto con lo anterior, los datos de la evaluación no se utilizan

como insumos para la toma de decisiones y la planificación curricular;

vii) Bilingüismo: dado que el bilingüismo es un mandato de la ley, destaca la falta de un plan de estudios, una pedagogía y una formación docente que sean coherentes con la realidad sociolingüística de los estudiantes;

viii) TIC: las TIC no se encuentran presentes como un área de contenido curricular del siglo XXI, ni como una herramienta pedagógica para apoyar la enseñanza, el aprendizaje, la evaluación, el acceso a la información y a los recursos a nivel local y mundial.

Así, el currículum, tiene una interacción, prácticamente con todos los otros ejes, los que hoy en día no se encuentran necesariamente al servicio de apoyar a docentes e instituciones educativas para proveer un currículum enriquecido, con buenas prácticas docentes, con un enfoque colaborativo y de mejora continua al interior y entre instituciones educativas. Esto, por cierto, se relaciona con el financiamiento educativo, el acceso a tecnología, y la adecuación de la normativa, la cual no propende a una modernización de las prácticas de implementación del currículum.

D. Tecnologías de la Información y la Comunicación

En el siglo XXI, la transformación educativa de cualquier país depende, entre otros, del desarrollo de la capacidad y la fluidez tecnológica de sus ciudadanos. El desarrollo de capacidades requiere una infraestructura sólida que distribuya equitativamente el acceso.

También requiere educadores expertos que estén preparados para crear oportunidades de aprendizaje en entornos virtaules para los estudiantes que, no solo requieren habilidades básicas, sino que adicionalmente necesitan desarrollar competencias en áreas que se han definido como habilidades del siglo XXI: creatividad e innovación, pensamiento crítico, colaboración y comunicación, construcción de conocimiento, entre otros. Esto es, en definitiva, comprender las TIC como algo mucho más que un conjunto de herramientas que permiten la conexión y comunicación, visión que actualmente no se percibe, como tampoco se encuentran en marcha acciones razonables y responsables para implementar las ideas de manera que preserven y celebren la identidad de Paraguay, al tiempo que brinden una hoja de ruta para el progreso educativo continuo del país.

Las TIC tienen un importante papel catalizador que desempeñar para impulsar la reforma educativa de manera más amplia. En Paraguay los líderes en educación no necesariamente han logrado ayudar a docentes y directivos a adquirir las habilidades y la fluidez para guiar el uso racional de las TIC. Las herramientas tecnológicas son fundamentales para el desarrollo del plan de estudios, para la evaluación y valoración, y son un aspecto esencial del desarrollo profesional continuo para todos los educadores, pero el sistema no tiene incorporada tales herramientas.

En el marco de los principales aspectos señalados, el diagnóstico del eje temático de las TIC revela estos factores multifacéticos y su efecto en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Así, es una debilidad que no se cuente con un abordaje integral de las TIC en la educación para garantizar a lo largo del proceso, desde la conectividad equitativa hasta el diseño curricular efectivo y la enseñanza para el aprendizaje profundo. Por lo tanto, el análisis realizado de este eje considera los siguientes nudos críticos: i) desarrollo de infraestructura, debilidad del sistema para garantizar la conectividad a internet de fibra (y / o alta velocidad) en todas las instituciones educativas, y para enmarcar el acceso a Internet como un derecho humano, ii) asignación de recursos técnicos, falta de recursos de hardware y software, junto con la necesidad de un sistema para monitorear la distribución de recursos de tecnología, iii) datos de TIC, no se observa un sistema para recopilar datos, accesible para uso interno y público, incluidos los grupos de investigación, iv) desarrollo curricular, no se incluyen herramientas TIC de manera transversal en los planes curriculares, ni se incluyen como herramienta para el diseño curricular, v) desarrollo profesional de educador, no se encuentran programas sistemáticos universales de formación docente inicial y en servicio para abordar el uso de las TIC para el aprendizaje profundo, además, las mismas no se encuentran completamente incluidas en el currículum para la formación docente, vi) recursos humanos, existe una debilidad en la capacidad de aprovechar programas actuales que establezca mayor desarrollo profesional a través de tecnología innovadora, vii) no se observan asociaciones fuertes entre entidades públicas, privadas y centros locales que permitan el aprovechamiento de las TIC y viii) no se encuentra alguna entidad de gestión que aborde las TIC en la educación directamente.

E. Evaluación e Investigación

Con la visión de la educación nacional como guía, el propósito de la evaluación y la investigación en el sistema educativo es proporcionar información acerca de qué decisiones se pueden tomar para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, las prácticas de enseñanza y la capacitación, la gestión y el funcionamiento de las instituciones educativas e involucrar a todas las partes interesadas para la participación social y ver avances en el proceso de aprendizaje en todos los niveles del sistema, central, departamental y local. Operacionalmente, el proceso evaluativo a través del INEE del MEC ocurre evaluando tres áreas: i) evaluación de estudiantes, ii) evaluación de docentes y iii) evaluación institucional, acompañada de iv) análisis y difusión de datos.

El diagnóstico de este eje da cuenta de que, si bien se han realizado esfuerzos para optimizar los procesos de evaluación con avances en los últimos 20 años, tanto la evaluación como la investigación se encuentran en etapas incipientes de desarrollo. Así, los nudos críticos son los siguientes:

i) baja alineación entre los mecanismos de evaluación y los perfiles de egresados; así, las métricas se centran principalmente en la dimensión académica y no en una gama más amplia de competencias de los perfiles de los estudiantes (perfiles de los egresados) y las habilidades del siglo XXI, junto con lo anterior, se observa una baja diversificación de las evaluaciones que midan competencias multidimensionales, y que midan diferentes habilidades y destrezas;

ii) no se ha logrado una cultura de evaluación formativa docente, además, se presentan falencias en cuanto a la actualización de los criterios de evaluación con falta de focalización en el conjunto diverso de habilidades que se espera que los estudiantes aprendan;

iii) las evaluaciones institucionales no buscan un liderazgo pedagógico fuerte. Junto con lo anterior, no se encuentra que la equidad y la inclusión sean componentes clave en los planes de mejora escolar;

iv) la falta de un trasfondo cultural e histórico en un sistema fuertemente centralizado de evaluación representa una debilidad, ya que la cultura no promueve el uso de la información y las evaluaciones formativas como una herramienta de mejora en la toma de decisiones;

v) los datos disponibles no se utilizan para alinear la eficiencia y la eficacia del aprendizaje y la enseñanza en todos los niveles; es decir, no se promueven ciclos de retroalimentación de datos entre niveles. Junto con lo anterior, no se promueve el uso de los datos administrativos en la investigación

educativa, ni se los pone a disposición para el uso público.

La evaluación y la investigación son herramientas poderosas para retroalimentar las prácticas y políticas educativas y, como se puede apreciar, atraviesan prácticamente todos los ejes de análisis de la Transformación Educativa. En cuanto a la evaluación se identifican varias capas, que van desde la aplicación de pruebas estandarizadas por el INEE hasta la generación de información evaluativa en tiempo real para que docentes y directivos de las instituciones educativas puedan monitorear los avances de los estudiantes y tomar decisiones pedagógicas. Lo anterior no ha sido complementado con la formación de capacidades para la toma de decisiones basada en evidencia en los diferentes niveles del sistema educativo. En relación con la investigación, no se observa un impulso a la indagación empírica de lo que ocurre en las salas de clases, en las instituciones educativas y las respuestas y apoyos que ofrecen los distintos niveles de gobernanza. Vale la pena indicar que la evaluación e investigación son necesarias para la mejora de la práctica y la política educativa, pero no son suficientes. Deben existir instancias específicas de toma de decisiones que utilicen con profesionalismo y propósitos claros los hallazgos de evaluación e investigación.

F. Financiamiento Educativo

El diagnóstico de financiamiento educativo expone que durante los últimos años Paraguay ha buscado avanzar hacia un sistema de financiamiento equitativo, eficiente y transparente mediante diversas iniciativas y procesos. Sin embargo, a través de estos avances aún se visualizan debilidades vinculadas a las distintas aristas del financiamiento (estructura, distribución, asignación de recursos, efectividad del gasto, transparencia y rendición de cuentas) que impactan a nivel sistémico, territorial y escolar del país.

Retomando las principales debilidades identificadas, el análisis de este eje introduce ocho nudos críticos en este ámbito, que corresponden a:

i) la prevalencia de un sistema de financiamiento altamente centralizado;

ii) un financiamiento educativo volátil, inestable y limitado;

iii) la escasa validación y alineación de los recursos con los objetivos estratégicos para el mejoramiento educativo;

iv) la baja focalización de los recursos de acuerdo con las necesidades territoriales y escolares;

v) una débil estructura de planificación y asignación presupuestaria;

vi) la ausencia de una inversión y

planificación para asegurar una educación de calidad, inclusiva e intercultural;

vii) la baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo y;

viii) la existencia de falencias en los mecanismos de transparencia, monitoreo y evaluación de los recursos.

El financiamiento educativo se vincula a todos los ejes de análisis. Sin la creación de reglas y sistemas de financiamiento estables y sostenibles que consideren las necesidades locales y los propósitos de la educación, no será posible el correcto funcionamiento del sistema educativo. Respecto a la asignación de recursos, la baja fiscalización y evaluación de impacto, no permiten la mejora continua en la asignación. La salvaguarda de un sistema claro, equitativo y transparente de financiamiento es una condición indispensable para el buen funcionamiento del sistema educativo.

G. Marco Legal

El diagnóstico del eje de Marco Legal muestra que, en materia educativa, Paraguay presenta una completa estructura legislativa, compuesta de un importante número de normas que abarcan los temas relevantes para el sistema escolar del país. Asimismo, las normas se encuentran alineadas con la Constitución de la República y dan cuenta de los principales compromisos internacionales adoptados por el país a través de tratados y convenciones. Sin embargo, en términos generales, la legislación presenta contenidos de carácter amplio que no permiten inferir suficientemente la forma y grado en que estas normativas se pueden operar en la práctica, considerando más bien el establecimiento de principios, objetivos y fines, y la creación de estructuras institucionales. Por su parte, las normas reglamentarias no establecen claramente los procedimientos que permitan su implementación, ejecución y/o seguimiento por la institucionalidad. Adicionalmente, no se observa una vinculación estrecha e imperativa entre las normas legales y la disposición de los recursos necesarios –tanto financieros como de capacidades institucionales– para que ellas sean implementadas a cabalidad. Junto con ello, es posible observar un exceso de normas de carácter administrativo lo que conlleva menor estabilidad de las normas, y mayor facilidad para ser modificadas o sustituidas. Las situaciones antes indicadas implican un aumento en las posibilidades de contradicción, superposición de normas o cambios constantes y significativos en la forma en que se implementan las políticas. Asimismo, se dificulta el logro de un conocimiento detallado y actualizado en todos los niveles del sistema, res-

pecto de las instrucciones conforme a las cuales se debe dar cumplimiento a las normativas legales.

En términos de la estructura orgánica del MEC, esta considera la existencia de un importante número de órganos colegiados y direcciones generales, pero no está acompañada de la determinación de los roles, funciones y responsabilidades de las distintas unidades que la integran, ni tampoco se han definido la cantidad de cargos (o funcionarios) necesarios para la operación interna de la institución con sus respectivos perfiles.

Por otra parte, el MEC, tiene funcionarios de carácter administrativo y docentes, los que se rigen por estatutos distintos, lo que implica remuneraciones, sistemas de seguridad social, capacitación, nombramientos y procedimientos sancionatorios diferentes, pero que conviven dentro de las direcciones, departamentos y unidades del MEC a nivel central, departamental y local. Lo anterior impacta en la capacidad institucional para la implementación y desarrollo de todas y cada una de las normas existentes y políticas públicas que se definan.

Finalmente, desde la perspectiva normativa, se han detectado insuficiencias en las instancias y mecanismos de participación de la comunidad educativa y la sociedad civil, que faciliten su involucramiento en los procesos formativos, en la gestión de las instituciones formativas y en el control del uso de recursos en la educación escolar.

El marco legal educativo de Paraguay mantiene algunas tensiones y contradicciones entre distintas regulaciones. Esto parte desde el nivel constitucional y la libertad de crear proyectos y programas desde el Congreso sin el requisito de asegurar un financiamiento para los mismos. Por otro lado, la regulación propia del sistema educativo genera un conjunto de acciones que evocan más un carácter administrativo-burocrático que no necesariamente resguarda el cumplimiento de las distintas normativas. Las debilidades de esta área no están únicamente en el cambio de los cuerpos legales, sino también en la falta de creación de capacidades para un funcionamiento del sistema educativo enfocado en apoyar a estudiantes, docentes y escuelas.

5.2. Visión Integrada de los Ejes Temáticos

La literatura internacional establece que para alcanzar la transformación de los sistemas educativos resulta vital alinear los esfuerzos entre los distintos componentes y niveles de la gobernanza educativa, bajo el reconocimiento de que todas las partes del sistema y sus dimensiones contribuyen de manera individual y en su conjunto de manera sinérgica al movimiento hacia el cambio sistémico (Fullan, 2021). Apoyándose en esta premisa, la sección anterior del documento ha puntualizado las principales debilidades de cada eje temático, distinguiendo entre el nivel sistémico, territorial e institucional.

A partir de lo anterior, el análisis realizado permite identificar una serie de nudos críticos que, desde una mirada global, están obstaculizando el paso a un sistema educativo de calidad, con un enfoque de derechos humanos, universal, inclusivo, equitativo y que preserve y refuerce la identidad intercultural y multilingüe del país. Así, la visión integrada de los diagnósticos de los siete ejes temáticos del diseño del PNTE elaborados deriva en al menos cinco puntos críticos que cruzan los distintos componentes del sistema educativo nacional:

1. En primer lugar, los diagnósticos elaborados revelan que un aspecto que marca la gobernanza del sistema educativo corresponde a la alta centralización en la toma de decisiones en los distintos ejes analizados, la cual ha tendido históricamente a la invisibilización de las particularidades y necesidades territoriales e institucionales en las propuestas educativas implementadas. Vinculado a esto, los distintos análisis establecen como nudos críticos para el mejoramiento educativo, un escaso espacio para la participación e involucramiento de los actores locales en la gestión de los distintos ámbitos estudiados, la invisibilidad del nivel intermedio del sistema en su contribución a la incorporación de una perspectiva territorial en las políticas y programas educativos, el papel primordialmente regulatorio de la supervisión educativa y su escaso énfasis en el apoyo pedagógico a la red de escuelas, así como también la desarticula-

ción entre el nivel central, departamental y local en las iniciativas dirigidas a la consolidación del enfoque de la educación en y para la diversidad.

Conforme a lo anterior y desde una visión sistémica, el análisis integrado indica una falta de avance a un modelo de gobernanza multinivel del sistema educativo, que trascienda la centralización de la gestión y en el cual el nivel central, departamental y local estén alineados hacia el objetivo compartido del mejoramiento educativo. El avance en esta dirección supone una comprensión del mejoramiento desde una mirada sistémica, basada en el reconocimiento de que los distintos niveles en que se organiza el sistema son parte vital del mismo, para lograr sinergias con el objetivo de consolidar el paso a un sistema educativo de calidad, con un enfoque de derechos, inclusivo, equitativo, y que sostenga la identidad intercultural y multilingüe de la nación.

Enmarcándose en este punto crítico, los diagnósticos de los distintos ejes puntualizan una serie de elementos relacionados. Entre ellos, se sitúa la falta de revisión de la distribución de responsabilidades entre los niveles de la gobernanza y gestión del sistema educativo. No se observa un modelo de desconcentración efectiva en materia de financiamiento, gestión y currículum, ni el desarrollo del liderazgo pedagógico en los tres niveles del sistema. Además, es patente la falta de participación y diálogo entre los actores del nivel central, departamental y local, lo cual no permite mejorar la comunicación y la retroalimentación de abajo hacia arriba y viceversa. Junto con ello, el nivel intermedio del sistema educativo no es lo suficientemente fuerte para lograr propiciar el tránsito desde su foco regulatorio hacia un papel protagónico en el mejoramiento territorial, que capitalice su posición clave para el ajuste de las políticas nacionales a las particularidades locales y ponga al centro la entrega de apoyo para la mejora desde enfoques innovadores como la generación de espacios de colaboración, redes y apoyo entre pares entre los actores educativos locales.

2. En segundo lugar, los diagnósticos formulados muestran que el sistema educativo nacional arras-

tra problemáticas históricas en torno al aseguramiento de ciertas condiciones básicas –materiales, humanas, financieras, organizacionales, entre otras– que obstaculizan la transformación de la educación. En esta área, desde el punto de vista de la institucionalidad, en los tres niveles del sistema se identifican patrones organizacionales poco efectivos, así como también deficiencias en la dotación de los recursos financieros, materiales y humanos, ello obstaculiza el funcionamiento de la gestión, de los procesos educativos y, por consecuencia, la mejora de los resultados educativos. Junto con esto, resulta de gran complejidad la falta de vinculación que existe entre las normas y la disposición de los recursos necesarios para que ellas sean implementadas a cabalidad. Al no existir una norma constitucional que obligue tanto al Poder Ejecutivo, como al Legislativo, a asegurar la disponibilidad efectiva de recursos –tanto monetarios como de capacidades institucionales– para la implementación de las normativas que se aprueban, existe la tendencia a legislar sin certeza respecto del posible nivel de logro de los objetivos perseguidos.

Asimismo, un nudo crítico que afecta las efectivas posibilidades de mejora es la alta disgregación de la red de oferta educativa y las precarias condiciones de infraestructura, equipamiento (especialmente de TIC) y disposición de equipos en las instituciones educativas, así como también en las estructuras del nivel intermedio (Direcciones y Supervisiones). No se observa un plan de reordenamiento y optimización que busque fortalecer la gestión educativa del sector educacional y la mejora en los resultados de aprendizaje. Junto con lo anterior, la dotación de personal (y los rubros) en todos los niveles y el ordenamiento de las supervisiones en los territorios no es óptima.

Las debilidades indicadas precedentemente, principalmente, son consecuencia de una carencia sostenida de recursos financieros destinados a la educación. Según organismos internacionales, el gasto en educación de Paraguay se encontraba entre un 3,4% y 3,6% del PIB en 2016, entre 1,4 y 1,8 puntos porcentuales menor al promedio de la región. Adicionalmente, en relación con los países de ingreso medio alto de la región, Paraguay es el que tiene menor

gasto por estudiante en primer y segundo ciclo de educación escolar básica y el segundo menor en el tercer ciclo de educación escolar básica y educación media. Si bien existe un mandato constitucional ratificado por la Ley General de Educación de destinar el 20% del gasto público anual a educación, los recursos disponibles no dan cuenta de dicha exigencia faltando al cumplimiento de esa financiación mínima. Por último, las normativas que regulan el sistema y las estructuras y los organigramas de la institucionalidad en los distintos niveles no se encuentran ordenados claramente.

3. En tercer lugar, los distintos diagnósticos apuntan a la ausencia de estrategias sistemáticas y pertinentes orientadas al desarrollo de las capacidades profesionales de los diferentes actores encargados del funcionamiento del sistema educativo nacional. Este aspecto incluye los procesos de formación, selección, promoción y aprendizaje continuo de líderes y técnicos del MEC, supervisores, directores de las DDE, formadores de formadores, directores de las instituciones educativas, docentes, y todo el personal a cargo del proceso educativo en sus diferentes etapas y niveles. A pesar de que han existido múltiples esfuerzos por mejorar el sistema educativo, la falta de desarrollo de capacidades profesionales dificulta la implementación y sostenibilidad de los cambios propuestos. Más aún, si el sistema educativo nacional tiene como propósito desarrollar en sus estudiantes las competencias del siglo XXI desde una perspectiva inclusiva e intercultural, asegurando el enfoque de derechos, se destaca como debilidad que los distintos actores involucrados no pongan en acción las mismas prácticas que quieren fomentar en los estudiantes.

El análisis expone la falencia de no apuntar fuertemente al desarrollo permanente de capacidades de alto nivel. Esto, además de tener una baja focalización, no se desarrolla de forma sistémica, ni se considera un diseño de carreras profesionales atractivas y desafiantes con un financiamiento adecuado asegurado y permanente para su implementación. Destaca la existencia de prácticas clientelares en la asignación de puestos, la debilidad en la transparencia y eficiencia de los procesos de selección, la baja tendencia a diseñar e implementar

sistemas de evaluación formativos para detectar necesidades y, la falta de oferta de capacitaciones permanentes y situadas de acuerdo a los desafíos propios de cada contexto, considerando las particularidades de cada territorio.

4. En cuarto lugar, los diagnósticos de los diversos ejes coinciden en dar cuenta de las debilidades en lo que respecta a la planificación, monitoreo y evaluación (pensamiento estratégico) de los diferentes procesos educativos en los distintos niveles del sistema educativo nacional, que vuelven difícil lograr el avance hacia los objetivos que se propongan y hacia una transformación constante y sostenida. En esta línea, los distintos análisis relevan deficiencias relacionadas a los insumos necesarios para cumplir con ello. Entre otros, se identifica una baja consistencia en el uso de evidencias, investigación y datos, tanto para uso cotidiano como para la toma de decisiones y la planificación a mediano y largo plazo. En cuanto a los datos administrativos en específico, los diagnósticos aluden no solo a un bajo uso, sino que existen espacios de mejora en cuanto a las capacidades técnicas para su procesamiento y análisis, lo cual corresponde a una parte clave para pensar de manera estratégica y lograr introducir inteligentes mecanismos de rendición de cuentas, que entreguen transparencia al sistema. Sumado a lo anterior, destaca la falta de alineación entre los recursos humanos, los recursos financieros y los recursos tecnológicos, –como la implementación de un Sistema de Información de Gestión Educativa Integrado– necesarios para articular de manera orgánica la forma en que avanza el sistema con prioridades y procedimientos claros. Junto con ello, al revisar la implementación de las propuestas y de las normativas, se encuentra que ésta no es del todo efectiva, debido en parte a las dificultades presentes en los canales de comunicación, además de la imposibilidad de brindar recursos financieros para cada iniciativa y las debilidades en el monitoreo continuo de las mismas, que sea capaz de alimentar la acción.

Como consecuencia de los puntos críticos anteriores, se concluye que hay falencias ya que no se busca fortalecer en todos los niveles las capacidades y condiciones para el 'pensamiento estratégico',

no se realizan revisiones y mejoras contundentes de los sistemas de información y de las capacidades para el uso de datos. No se asegura tampoco la implementación efectiva de propuestas, acciones y normas, y su sustentabilidad en el tiempo, lo cual frena el establecimiento de un conjunto de mecanismos para su ejecución efectiva, como es la alineación de responsabilidades entre los niveles de la gobernanza, el establecimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, la planificación y dotación de los recursos requeridos, y la incorporación de mecanismos de monitoreo y seguimiento de su implementación. Por último, no solo se hace patente a través de los ejes, sino que también fuertemente en las actividades de consulta pública, la importancia de la participación en los diferentes procesos educativos. Así, las partes interesadas siempre cuentan con espacios de participación para formar parte de los procesos de planificación estratégica, cuestión que incluye el intercambio de información y la sensibilización entre educadores y familias, así como también la falta de una cultura de retroalimentación educativa (de todos los niveles y propósitos) con prácticas que consideren constructivas y no punitivas.

5. En quinto lugar, los diagnósticos realizados apuntan a que una característica fundamental del sistema educativo del país ha sido la falta de foco en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, evidenciándose que en los distintos ejes abordados los procesos llevados a cabo tienden a enfocarse más en el cumplimiento de procedimientos burocráticos y administrativos que en el aprendizaje de los estudiantes. Este problema se replica en los diferentes componentes del sistema, en las relaciones entre los distintos niveles y entre los diferentes actores. A nivel de currículum, por ejemplo, se observa que a pesar de que existen documentos que definen perfiles tanto de docentes como de estudiantes desde perspectivas inclusivas, interculturales y multilingües, en la práctica, en las aulas, existe escasa implementación de estas perspectivas. Desde el punto de vista de la gestión del sistema y de los apoyos que se deberían brindar, se replica la misma lógica, ya que las supervisiones e incluso el trabajo de los directores de las instituciones educativas se centran más en el control y en el

cumplimiento de requerimientos administrativos que en el apoyo pedagógico para la mejora de los aprendizajes. En el ámbito del desarrollo profesional del educador, se observa también que la carrera docente y las iniciativas de desarrollo en servicio, tienen una perspectiva individual y desconectada de las necesidades de cada contexto específico. Todo esto repercute en que, finalmente, en las aulas, se reproducen prácticas pedagógicas verticales, con escaso espacio para la creatividad de los docentes, y para centrar el protagonismo del proceso educativo en los estudiantes.

Así, el diseño y la implementación del currículum no responde a necesidades locales, existe una baja participación efectiva en este proceso, no se invierte suficiente en la mejora de condiciones básicas, en desarrollar capacidades en los diferentes actores y en fortalecer el pensamiento estratégico con foco en el mejoramiento de los aprendizajes.

6

CONCLUSIONES

Transformación EDUCATIVA

6. CONCLUSIONES

6.1. Patrones y hallazgos significativos

A lo largo de la elaboración del diagnóstico, se abarcaron siete ejes temáticos del sistema educativo nacional, desarrollando y relevando dimensiones propias de cada uno. Los mismos no son compartimentos estancos, sino que están interconectados de múltiples formas en el funcionamiento real del sistema educativo. De este modo, se observan patrones y hallazgos significativos a considerar para la transformación de la educación, los cuales se detallan seguidamente.

El primer hallazgo transversal comprende la alta centralización del sistema educativo, la cual tendería a invisibilizar las particularidades y necesidades territoriales, sobre todo en la toma de decisiones en materias fundamentales de la gestión y los procesos educativos. Entre otros ámbitos, esto se visualiza en torno a la definición presupuestaria y en la desarticulación administrativa y práctica entre los tres niveles (macro, meso y micro), así como en el enfoque burocrático del sistema.

El segundo hallazgo abarca la configuración de una educación con enfoque transversal (desde la formación inicial, inclusiva e intercultural). La enseñanza, y por lo tanto el currículum, debe ser diversa e inclusiva y para ello, se deben aumentar los recursos dirigidos a las modalidades de educación indígena e inclusiva, y, por otro lado, aumentar los recursos para que en todas las instituciones educativas puedan desarrollarse prácticas pedagógicas inclusivas. En ese sentido, se debe asegurar un presupuesto para materiales e insumos con el fin de sostener las innovaciones y cambios curriculares a futuro, junto con propiciar condiciones organizacionales y colaborativas para la formación continua de los docentes y con foco en la diversidad.

El tercer hallazgo se refiere a los sistemas de información y uso de da-

tos. Es necesario contar con evidencia precisa, accesible, actualizada y disponible para la elaboración de políticas públicas, investigaciones, toma de decisiones informada y creación de herramientas administrativas. Para la gestión educativa sería útil disponer de información para la aplicación de herramientas de planificación, monitoreo y evaluación continua, y a la vez, para realizar catastros de materiales y condiciones básicas para el proceso educativo. Finalmente, para el desarrollo profesional docente es perentorio fortalecer el sistema de gestión de datos que permita, entre otros aspectos, mejorar la eficiencia de la contratación y asignación de docentes, así como también recoger información sobre necesidades locales y sistémicas de formación.

El cuarto hallazgo es acerca del mejoramiento del aprendizaje y la innovación educativa. El sistema educativo en su conjunto debe establecer un currículum flexible y diversificado capaz de atender las necesidades existentes en los territorios, junto con el desarrollo de prácticas pedagógicas innovadoras. En esta línea, se debe garantizar la inclusión (desde los planes de estudios), de las capacidades curriculares (formación docente) y los recursos económicos para mejorar el aprendizaje de los estudiantes de diversas culturas, lenguas y ubicación geográfica. Además, es necesario alinear la evaluación e investigación con los contenidos de los planes de estudio y orientar la evaluación a los aprendizajes de los estudiantes. Para ayudar a tal proceso, la tecnología es relevante como herramienta y recurso, como también el liderazgo pedagógico en la gestión a nivel central, departamental y local.

El quinto hallazgo plantea una débil coordinación y participación estratégica de los distintos actores del sistema educativo en las definiciones y los procesos educativos. Este elemento se visualiza en el diseño e implementación de los currículos, cambios estructurales y organizativos en gestión educativa, la visión de las evaluaciones e investigaciones como instrumentos de control más que de apoyo para el aprendizaje y las falencias en la alineación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos.

El sexto hallazgo, se encuentra una baja capacidad profesional a nivel general del sistema educacional. Esto impacta en la planificación presupuestaria, en la rotación de los equipos técnicos y en la implementación curricular. Asimismo, este aspecto está relacionado con la eficiencia de la gestión educativa y las condiciones laborales de los profesionales de los tres niveles (nivel macro, meso y micro).

El séptimo hallazgo se refiere al marco legal y financiamiento del sistema educativo. Las implicancias normativas son transversales a los diferentes ejes y, en términos generales, existe una estructura legislativa que presenta contenidos de carácter amplio, que no permite inferir la forma y grado en que la normativa se operacionaliza en la práctica. Por otro lado, frente a la crisis sanitaria del Covid-19, la sostenibilidad y garantía del financiamiento educativo requiere mayor atención para planificar, priorizar e implementar los cambios en el sistema de manera efectiva y eficiente. El financiamiento constituye la base para poder realizar procesos, tales como capacitaciones, ejecución de investigaciones y evaluaciones, para robustecer los sistemas de información, aplicar políticas públicas, ofrecer los materiales de enseñanza y aprendizaje (con y sin tecnología) básicos y diseñar e implementar nuevos planes de mejoramiento escolar. Es decir, todos los requerimientos necesitan de recursos y una cuidadosa asignación de fondos.

En conclusión, a través de estos siete hallazgos se visualizan los cinco puntos críticos que representan la intersección entre ejes, que incluyen: i) la necesidad de avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel del sistema educativo, ii) la presencia de problemáticas históricas en torno al aseguramiento de condiciones básicas para el mejoramiento, iii) la ausencia de estrategias sistemáticas y pertinentes orientadas al desarrollo de las capacidades profesionales, iv) las debilidades en lo que respecta a la planificación, monitoreo y evaluación de los diferentes procesos educativos y, v) la falta de foco en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes.

6.2. Tensiones y dilemas

El documento de diagnóstico ha identificado las fortalezas y avances del sistema educativo, así como también sus oportunidades de mejora para alcanzar la Transformación Educativa. A partir de esto, en la siguiente etapa, resulta esencial revisar cuáles son los componentes del sistema educativo que es preciso modificar, cuál es el grado de prioridad de cada uno de esos cambios y qué medidas se adoptarán para efectuarlos. Para apoyar este proceso, a continuación, se destacan distintos dilemas que se presentarán en cuanto a la senda a seguir para algunos de los temas prioritarios identificados.

En cuanto al desarrollo profesional del educador, y en lo que respecta a la mejora de la formación inicial, se identificó, que esta no asegura completamente el desarrollo de las capacidades profesionales requeridas para enseñar de acuerdo con el perfil de estudiante. Al respecto, existen dos vías posibles, por un lado, se podría optar por fortalecer los IFD, manteniéndolos como ruta rioritaria para la formación inicial. Por otro lado, se podría optar por fortalecer el rol de las universidades y transformar los IFD para que se articulen con ellas, de manera que la formación docente se convierta en estudios profesionales universitarios. En cuanto a la formación continua, si bien existe consenso en que debe haber mayores oportunidades de formación, es preciso evaluar quién y cómo se debe organizar y supervisar la oferta de los cursos y el apoyo brindado a los docentes para su aprendizaje. Una alternativa es fortalecer las instancias existentes en el MEC, y otra es articular diferentes responsables a nivel local, estableciendo estándares de calidad y relevancia. Junto a lo anterior, un dilema importante es la revisión de la edad de jubilación de los docentes, lo cual debería transformarse en una oportunidad para ellos y para el sistema. Esto hace alusión a un tema sensible que deberá ser revisado con quienes corresponda en sus diferentes posibilidades.

Al revisar los puntos críticos de la gestión educativa también se evidencian disyuntivas. En materia de superar la alta centralización de la gobernanza y gestión educativa, el sistema escolar paraguayo enfrentará el dilema de, si iniciar la reforma por un determinado nivel de la gestión en su nueva propuesta de gobernanza (por ejemplo, fortaleciendo el nivel intermedio), o bien desplegar los esfuerzos en esta línea con un rediseño completo del esquema de gobernanza, orientándose a uno de corte multinivel que se acompañe de una redefinición de roles y responsabilidades de cada nivel y apunte a un balance entre la entrega de mayor autonomía o responsabilidad y la construcción de capacidades para asumir las nuevas atribuciones en los niveles que corresponda. En otra materia, y en lo que, en relación a la gestión en las instituciones educativas, los dilemas en esta área apuntan a la amplitud de la reforma al respecto, pudiendo tratarse de cambios puntuales en algunos ámbitos que apoyan el fortalecimiento del liderazgo escolar o bien de una estrategia comprehensiva que posibilite una sinergia entre las distintas dimensiones involucradas en el mejoramiento de este pilar fundamental de la gestión institucional.

Respecto al currículum, se observa que subsisten distintos caminos para

responder a los principales desafíos evidenciados, los cuales encierran distintos dilemas. A modo ilustrativo, en algunos casos a nivel territorial la regulación de adecuación curricular del 30% impide la inclusión total de la diversidad de estudiantes y las comunidades. Frente a esto se presenta la posibilidad de, por una parte, permitir mayor variación curricular y por otra, la alternativa de crear definitivamente planes de estudios diferenciados, acompañados de una estructura escolar diferente que permita adaptarse a las circunstancias de vida de las comunidades. En lugar de una planificación centralizada para la implementación, el diseño y la entrega del plan de estudios, un nuevo enfoque para la formación y los planes pedagógicos requerirá un énfasis renovado en el proceso de planificación e implementación, además de una gestión pedagógica de subnivel con conexiones más directas con las prácticas de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar a nivel de aula. Para garantizar la sostenibilidad, los planes también deben redactarse con una visión acordada a largo plazo, que no cambia con cada cambio de personal o financiación en el sistema.

Las tensiones y los dilemas de las TIC giran en torno a una serie de puntos. En primer lugar, la equidad exige que docentes y alumnos tengan acceso a internet de alta velocidad, al *hardware* y a *software* para aprender y participar activamente en la sociedad civil moderna. En segundo lugar, los docentes y los estudiantes necesitan oportunidades para desarrollar la fluidez tecnológica y la alfabetización digital. Los docentes y los responsables de la educación también necesitan apoyo para aprender a adaptar el programa de estudios y diseñar proyectos con el uso de la tecnología con el fin de satisfacer mejor las necesidades individuales de los alumnos de forma culturalmente receptiva y sostenible. Los docentes (tanto en formación como activos) necesitan más apoyo para profesionalizar su trabajo e integrar la tecnología de forma significativa.

La crisis pandémica también puso de manifiesto la inmediatez de la necesidad de tener acceso y utilizar las TIC, incluidos los recursos curriculares para apoyar las prácticas educativas y los entornos de aprendizaje del siglo XXI.

Además, se necesita un apoyo financiero estable para las TIC, incluyendo la modernización de los programas de formación que deben acompañar su adopción exitosa. También se requiere más financiamiento para la investigación y evaluación de las TIC con el fin de informar tanto la teoría como la práctica de la instrucción en Paraguay. Un problema relacionado es la falta de sistemas de información accesibles que sirvan de base a las deci-

siones políticas y programáticas. La solución de esta falencia podrá aumentar la eficiencia del sistema a nivel local, departamental y nacional.

Los dilemas por revisar en el caso de la evaluación y la investigación tienen que ver con la adaptación e incorporación de nuevos instrumentos de evaluación en los diferentes niveles del sistema, como las formativas, para enfocarse en el aprendizaje centrado en el estudiante, o bien la inclusión en los planes de mejora escolar a través de herramientas como las auditorías de equidad. En este plano, existen tensiones potenciales a nivel central y territorial versus el nivel institucional acerca de cómo poner en marcha de la manera más eficaz estas nuevas prácticas evaluativas.

Se identifica también una serie de decisiones que deben ser tomadas por el MEC para plantear un dilema, como es la autonomía académica y financiera del INEE. Asimismo, un camino que se puede tomar es que el MEC siga gestionando la responsabilidad de los procesos de mejora de las políticas de formación docente, IFD, resoluciones de licenciamiento o acreditaciones. Esto puede ayudar aún más a articular acciones de mejora con la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador y todos los departamentos usuarios del servicio docente.

Por otra parte, el MEC debe posicionar y visualizar la evaluación del desempeño docente como un proceso con implicaciones importantes en lo pedagógico y en el desarrollo profesional del docente, debe contar con los aportes de otros actores del ecosistema escolar, dando voz a los estudiantes con una evaluación reflexiva y formativa a los docentes y a las instituciones educativas, de tal modo que se vuelvan participantes activos creando vínculos directos con las prácticas de enseñanza y el aprendizaje; también elaborar colaborativamente la mejora del sistema educativo. Esto significa la tensión de romper con las estructuras evaluativas actuales para remodelar las evaluaciones a fin de enfatizar el liderazgo colaborativo y el apoyo pedagógico para la mejora, y conectarse de manera más cercana y continua con los docentes más allá de las evaluaciones de desempeño.

Por último, en cuanto al uso de información y datos tanto para la investigación como para las prácticas de mejora escolar, es necesario que exista un espacio y un método constructivo para discutir las diferencias que puedan surgir en la toma de decisiones entre los niveles centrales versus los niveles departamentales y locales. La sistematización de la información puede ayudar a todos los niveles a ver completamente los indicadores clave

y la información para descifrar, colectivamente, las prioridades que deben abordarse cuando hay visiones diferentes sobre lo que constituye una prioridad en las decisiones y procesos de mejora educativa.

Entre los principales puntos críticos del eje de financiamiento educativo, se encuentra la necesidad de asegurar y aumentar los recursos dirigidos a educación. La disponibilidad de recursos es un tema central al iniciar el debate sobre esta temática, dado que contar con un financiamiento regular permite generar una planificación estratégica, mejorar la coordinación entre actores e implementar una eficiente gestión de recursos.

No obstante, es crucial determinar cuál será la fuente de recursos que entregue la sostenibilidad al sistema educativo. A partir del proceso de diagnóstico, aportes de expertos nacionales y espacios de participación con otros actores, se visualizan diferentes alternativas, tales como promover que el tesoro nacional asegure los recursos, aumentar los recursos fiscales a través de mayores tributos, legislar para determinar el uso exclusivo de los recursos provenientes de hidroeléctricas binacionales, continuar propiciando convenios de cooperación internacional o bien generar un pacto fiscal para fortalecer la gobernanza del financiamiento educativo.

Alineado a ello, y en miras de la transformación educativa, Paraguay enfrenta el dilema de cómo establecer un sistema de financiamiento educativo sostenible en el tiempo. Así, por un lado, puede iniciar un proceso de cambio que busque fortalecer la estructura de financiamiento actual o bien, por el contrario, rediseñar tal estructura a nivel legal y administrativo para asegurar y aumentar los recursos dirigidos a Educación. Otra disyuntiva que se identifica relacionada a la desconcentración de recursos tiene que ver con que Paraguay presenta una estructura y mecanismo de asignación de recursos, tanto a nivel de procesos y decisión presupuestaria, altamente centralizado. Esto genera que el presupuesto no se defina necesariamente siguiendo una dimensión territorial y propiciando programas y proyectos locales, lo que es muy importante en el país dadas las altas diferencias entre los departamentos (en materia geográfica, poblacional, y situación/resultados educativos). Es por ello que se presenta como un elemento importante la necesidad de desconcentrar los recursos, en lo cual hay consenso sobre que sea de forma gradual. No obstante, el dilema se abre al definir el alcance de este nivel de desconcentración. De este modo, se deberá debatir si se buscará avanzar en la participación de los actores locales en la definición presupuestaria para alinear los recursos con las ne-

cesidades territoriales, si se promoverá un progresivo proceso de mayor autonomía para la gestión de los recursos a las entidades desconcentradas, o bien se intentará avanzar en ambas direcciones.

Finalmente, en el ámbito del marco legal, el mayor dilema se encuentra en la necesidad de determinar la profundidad de los cambios normativos que se puede y quiere realizar. La mayor parte de las materias analizadas en los diversos ejes del diagnóstico pueden ser resueltas a través de cambios legales que determinen con precisión y de forma permanente la forma en que se implementará la transformación educativa. Sin embargo, estos cambios legislativos pueden ser políticamente complejos y de lenta resolución. Por lo anterior, es necesario evaluar en qué medida estos cambios legales deberán ser combinados con la elaboración de normas reglamentarias o de carácter administrativo, que permitan adoptar decisiones con mayor rapidez e independencia. Por otra parte, un segundo dilema tiene que ver con la profusión de normas de carácter administrativo que existen en el sistema de educación, lo cual exige la realización de un proceso de ordenamiento y priorización de aquellos temas en los que se deberán mantener vigentes las normas actuales y cuáles por el contrario deberán ser derogadas. En esta materia, resulta posible postergar esta decisión hasta el momento en que se implemente de manera integral el proceso de transformación educativa, avanzando ordenadamente por temáticas, o, por el contrario, definir que una primera acción en el ámbito normativo consistirá en la revisión completa y detallada de toda la normativa de carácter administrativo de forma tal de eliminar las contradicciones, normas obsoletas, sin aplicación, entre otras.

6.3. Consideraciones finales

El documento de diagnóstico es de carácter técnico y ha sido elaborado por los especialistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Columbia de New York, junto con los aportes proporcionados por los especialistas nacionales y actores relevantes del sistema educativo a través de entrevistas, mesas técnicas y otras actividades. El mismo no representa de ninguna forma las decisiones políticas que el gobierno del Paraguay debe tomar para avanzar en el proceso de transformación educativa, sino que analiza en profundidad el estado actual

de la educación en el país a partir de los diferentes ejes temáticos.

En línea con lo anterior, el documento responde a la pregunta de dónde y cómo estamos, con el fin de constituir un punto de partida para responder a las interrogantes que nacen en la siguiente etapa, que contempla el proyecto "Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030".

Dicho esto, el diagnóstico debiera ser un insumo fundamental para la siguiente etapa del proyecto: la formulación de los Lineamientos Generales de Política Educativa, el diseño del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 y la Hoja de Ruta 2020-2030.

En cuanto a los próximos pasos a seguir, a partir de la elaboración y posterior análisis del presente documento, se reconoce cuáles son los componentes del sistema educativo que requieren cambios, tanto en cada uno de los ejes como a nivel integrado, lo cual en algunos casos implica modificaciones leves y en otras, transformaciones profundas con toda una gama de puntos críticos y acciones intermedias. En todos los casos, sin importar el nivel del cambio que se proponga, será primordial la revisión con el fin de definir la dirección hacia la que se debe avanzar y las principales prioridades. Como es de esperar, en aquellos cambios que deben ser profundos, el nivel de diálogo y acuerdos deberá ser mayor, lo cual será relevante no solo para lograr desarrollar un plan que sea viable para la realidad paraguaya, sino que además pueda ser construido en conjunto y aceptado por la ciudadanía, cuestión que corresponde a un punto basal para su implementación exitosa.

Finalmente, el próximo paso será formular el Plan Nacional de Transformación Educativa que tenga una estructura adecuada para abarcar de manera orgánica y armónica todas las oportunidades de mejora expresadas en este documento, así como revisar de manera detallada cómo se desarrollarán las actividades planificadas para lograr generar los diálogos y definiciones necesarias.

Lo anterior, requiere ser acompañado de los mayores esfuerzos posibles para generar acuerdos con los actores claves de la sociedad que deben ser parte de la Transformación Educativa tan añorada para la República del Paraguay.

Transformación EDUCATIVA

REFERENCIAS

Bencivenga, A. S., & Elias, M. J. (2003). **Leading Schools of Excellence in Academics, Character, and Social-Emotional Development.** NASSP Bulletin, 87(637), 60-72. https://doi.org/10.1177/019263650308763706

Bransford, J., Brown, A., & Cocking, R. (Eds.). (2000). **How people learn: Brain, mind, experience, and school.** Expanded edition. Washington, DC: National Academy Press.

Constitución de la República de Paraguay (1992).

Darling-Hammond, L., et al. (2020). **"Implications for educational practice of the science of learning and development."** Applied Developmental Science 24(2): 97-140.

Demelenne D. (2017). **Nuevas Necesidades Educativas: El desafío de la transformación de los Institutos de Formación Docente.** v. 3, p. 90.

Dick, T. P. and K. F. Hollands (2001). **"Focus in high school mathematics: Technology to support reasoning and sense making."** National Council of Teachers of Mathematics.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2019). **Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2019.**

Elías, R., & Misiego, P. (2014). **Informe Paraguay. En Birgin, A. (2014). Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Elías, R., & Segovia, E. (2011). **La educación en tiempos de Stroessner en MEC. En La educación en el Paraguay independiente Vol.1. MEC.** http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/01-10-2015-10-50-19-1849350728.pdf

Fullan, M. (2016). **The new meaning of educational change. New York**, Teachers College Press.

Fullan, M. (2021). **The right drivers for whole system success.** Center for Strategic Education.

Hopkins, D. (2001). **School improvement for real. Psychology Press.**

Hopkins, D. (2019). **Mejora escolar, liderazgo y reforma sistémica: una retrospectiva (School improvement, leadership and systemic reform: a retrospective).** Revista Eletrônica de Educação, 13(1), 26-57.

ISTE. (2000). NETS-T performance indicators. Retrieved September 9, 2010, from http://www.iste.org/Content/NavigationMenu/NETS/ForTeachers/2000Standards/NETS_for_Teachers_2000.htm

Jonassen, D.H., Peck, K. and Wilson, B.G. (1999) **Learning with Technology: A Constructivist Perspective.** Columbus, OH: Merrill/Prentice-Hall

INEE. (2020a). **Procedimientos de divulgación.**

Ley N. 1264 (1998), Ley General de Educación

Ley N. 1725 (2001), Establece el estatuto del educador

Ley N. 5749 (2017) que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias

Martínez, S.M.P. (2013). R**eflexiones sobre el profesorado, formación docente, una realidad postergada. Revista Paraguaya de Educación: Políticas Docentes.** Retrieved from https://issuu.com/matilez/docs/revista_educacion_paraguaya_3_ciie

Ministerio de Educación y Ciencia, MEC (1998). L**ey General de Educación (Asunción: MEC).** Recuperado de: https://www.pol.una.py/sites/default/files/files/reglamentos/Ley1264GeneralDeEducacion.pdf

MEC. (2008). **Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional de los Educadores del Paraguay.**

MEC (2020, Versión VI). **Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la gestión educativa mediante la incorporación de TIC en instituciones educativas y unidades de gestión en Paraguay 2015-2023.** Versión VI, febrero 2020

MEC (2020). **Plan de educación en tiempos de pandemia: "Tu escuela en casa."** Retrieved from https://aprendizaje.mec.edu.py/aprendizaje/

MEC. (2020a). **Informe ejecutivo. Principales resultados.** Evaluación censal. SNEPE 2018.

https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/16021?1599670657

MEC (2021). MEC. DGPE, RUE Base de Datos de Informe Inicial, 2021 y SIGMEC. Cuadro de Personal. Abril 2021.

Meier, E., Horton, D., McCall, S., Yusaitis Pike, J., Sanchez, R. Thomas, A., Mineo, C. (2017, April). **Innovating Instruction: Systemic transformation at the school level.**

Meier, E. (2020). D**esigning and using digital platforms for 21st century learning. Educational Technology Research and Development.** 69, 217-220.

Mendizábal, I. (2018). **Fortalecimiento de IFD: Implementación del mecanismo de licenciamiento y de planes de mejora en IFD.** PROCEMA.

OECD (2018). **Estudio multidimensional de Paraguay. Caminos de Desarrollo,** OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264301924-es.
Plan de Transformación Paraguay (2021). Sistematización de los Conversatorios. Asunción, Paraguay.

PNTE2030. (2021a). **1° Mesa temática del eje de Investigación y Evaluación Educativa: Gestión, organización y financiamiento del sistema.**

PNTE2030. (2021b). **3° Mesa Temática del eje de Investigación y Evaluación Educativa: Evaluación. Funciones y propósitos.**

PNTE2030. (2021c). **Diagnóstico del eje de gestión del sistema de educación en la República del Paraguay.**

Quiñónez de Bernal, C. (2012). **Diversidad cultural e interculturalidad en el marco de la educación formal en Paraguay.** Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 7/1/2012, ISSN: 2226-4000, Volumen 8, Issue 1, p. 7

Resolución No. 2355 / POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y EL MANUAL DE FUNCIONES DEL VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIAS DE ESTA SECRETARÍA DE ESTADO, 29 (2018). https://mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/289084-2355-2018-petta1

Sawyer, R. K., Ed. (2014). **The Cambridge handbook of the learning sciences.** New York, NY, Cambridge University Press.

Seiferheld, D. (2012). **Perdonar y prometer: A propósito de la memoria.** Revista Acción, 322,15-17.

Serafini, O. (1993). **Diferencias entre innovaciones educacionales y reforma educativa.** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash.

UNESCO (2017). **International Forum on ICT and Education 2030.** Retrieved from https://en.unesco.org/themes/ict-education/international-forum-2017

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS

Ministerio de HACIENDA

Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

GOBIERNO NACIONAL

Feei
Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación